

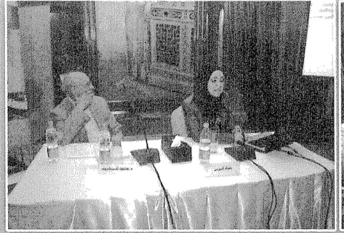


المجموعة المتحدة
محامون مستشارون قانونيون
١٥ عاماً فى خدمة القانون

المال السايب

دور أعضاء المجالس المحلية
فى إعداد الموازنة العامة ومراقبتها









إهداء ٢٠١٠

المجموعة المتحدة

جمهورية مصر العربية

المال السايب

دور أعضاء المجالس المحلية في إعداد الموازنة العامة ومراقبتها

أعمال الندوة المقامة بفندق النيل

الأحد ٣ مايو ٢٠٠٩

المجموعة المتحدة ـ وحدة دعم المنظمات غير الحكومية
دور أعضاء المجالس المحلية – فى إعداد الموازنة العامة ومراقبتها
العنوان ١٢٦أ شارع شريف ـ عمارة الأموبيليا
البرج البحري–الدور الثاني شقة ٢٣٩&٢٢١
القاهرة – مصر
تليفون ٢٣٩٢٦٩٠٧ – ٢٣٩٦١٧٣٢ – ٢٣٩٦١٧٢٦
فاكس ٢٣٩٥٢٣٠٤
بريد إلكتروني · info@ug-law com
الموقع الإليكترونى www ug-law.com
الناشر · المجموعة المتحدة
إعداد . المجموعة المتحدة
رقم الإيداع: ١٤٧٢١/ ٢٠١٠

فهرسة·
المال السايب دور أعضاء المجالس المحلية فى اعداد الموازنة العامة ومراقبتها
إعداد. نجاد محمد البرعى.
القاهرة: المجموعة المتحدة، ٢٠١٠.
٥٥ص، ٢٤ سم
١– الميزانية – الرقابة
أ– البرعى، نجاد محمد
ب– العنوان
٣٥٠,٧٢٢٤

تم إعداد هذا الكتيب بدعم من الشعب الأمريكي من خلال الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية. محتويات هذا الكتيب تقع تحت مسئولية كاتبيه ولا تعكس بالضرورة آراء الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية أو الحكومة الأمريكية أو المجموعة المتحدة.

This booklet is made possible by the support of the American people through the U.S. Agency for international Development (USAID). The contents of this booklet are the sole responsibility of its authors and do not necessarily reflect the views of USAID the United States Government or United Group

د. عبد الفتاح الجبالى

مدير الوحدة الاقتصادية بمركز

الدراسات السياسية والاستراتيجية

بالأهرام

أ. نجاد البرعى

محام بالنقض

رئيس الجلسة

د. محمود الشريف

الوزير الأسبق للإدارة المحلية

الفهرس	الصفحة

تقديم:

يهدف مشروع «نحو أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية إلى إشراك المجتمع المدنى فى تعزيز الشفافية عن طريق المشاركة فى النفقات والموارد العامة، ومكافحة الصور المختلفة لإساءة استخدامها، ويسعى المشروع إلى تحقيق ثلاثة أهداف محددة هى:

تعزيز ممارسات المواطنين تجاه حالات إهدار المال العام من خلال إعداد التقارير عن الممارسات الفاسدة فى المجتمع وتقديمها الى الجهات المسئولة، ويؤدى هذا الهدف إلى تفعيل تلك السلطات، بطريقة غير مباشرة فى مكافحة حالات إهدار المال العام من خلال الاستجابة لضغوط المجتمع.

بناء قدرات المنظمات غير الحكومية والاتحادات لمراقبة الإنفاق العام ورصد وتوثيق حالات إهداره.

تمكين ضحايا إهدار المال العام والاستيلاء عليه. إحالة تظلماتهم إلى القضاء.

ومن أجل تحقيق تلك الأهداف يسعى المشروع إلى تنفيذ سلسلة من الأنشطة التالية:

إعداد وتطوير أدلة فنية وإجرائية تشمل إرشادات تفصيلية عن سبل مراقبة الإنفاق العام، والجهات المختصة بمحاسبة المسئولين عنه.

لقاءات توجيهية للمنظمات غير الحكومية، المحامين، أعضاء المجالس المحلية عن كيفية مراقبة المال العام.

وحدة دعم قانونى، مزودة بمكتبة قانونية متخصصة، وخط ساخن لاستقبال شكاوى المواطنين، تكون من مهامها رصد وتوثيق وقائع إهدار المال العام من خلال، شبكة من المحامين المدربين وأعضاء المجالس المحلية علي رصد وتوثيق وقائع اهدار المال العام، شبكة من الجمعيات الأهلية في عدد من المحافظات تعمل علي رصد وقائع إهدار المال العام، تلقي البلاغات من المواطنين عن طريق الخط الساخن.

كما تهتم الوحدة برصد و متابعة التقارير التي تصدرها الجهات الرقابية لأداء الأجهزة الحكومية، وما ترصده الصحافة المصرية من وقائع إهدار المال العام.

ندوات حول بعض القضايا المحلية المتعلقة بإهدار المال العام.

حملات اعلامية بالصحف والجرائد والمواقع الالكترونية تستهدف بالأساس تعزيز الشفافية.

استمرارية العمل

كما تتحقق الاستمرارية من خلال تشجيع المجتمع على اتخاذ خطوات ذاتية لدرء حالات إهدار المال العام بعد اكتساب المعرفة والخبرة.

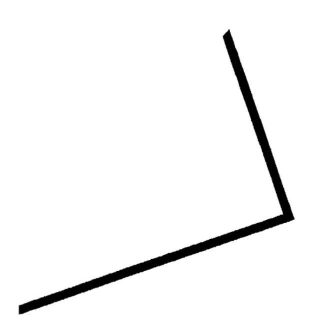
وتطمح المجموعة المتحدة أن تصل بنهاية المشروع إلى جعل المواطنين أكثر اهتماماً وايجابيةً فى رصد وقائع إهدار المال العام والإبلاغ عنها.

وبالفعل قد قام فريق عمل المشروع بالمجموعة المتحدة فى تكوين ستة (٦) اتحادات نوعية للحفاظ على المال العام يضم الجمعيات الراغبة وذلك فى خمس محافظات، هى (الدقهلية – الغربية – البحيرة – الإسكندرية – أسوان) كما تطمح في أن تصل بنهاية المشروع إلى تكوين اتحادات نوعية فى المحافظات الباقية وهى السويس والمنوفية وأسيوط، حيث ستعمل المجموعة على مساعدتهم فى التواصل مع الجهات المانحة، والحصول على تمويل لتنفيذ مشروعات مشابهة.

الجدير بالذكر أن مدة هذا المشروع هى سنتان، بدأت فى سبتمبر ٢٠٠٨ وتنتهى فى سبتمبر ٢٠١٠ ويعمل المشروع فى محافظات (القاهرة الكبرى، الدقهلية، الغربية، المنوفية، السويس، البحيرة، الإسكندرية، الفيوم، أسيوط، أسوان).

والله الموفق

حسين كامل
مدير مساعد
مشروع، نحو أنشطة مجتمعية لتعزيز الشفافية



ورقة أولية للنقاش

الشفافية والمشاركة المجتمعية فى صنع الموازنة العامة للدولة

د. عبد الفتاح الجبالى

رئيس وحدة البحوث الاقتصادية

مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام

مقدمة عامة

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكل المجتمعات الحديثة، بل إن نشأة البرلمانات أساسا جاءت لتحقيق هذه العملية. من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره. ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايداً على مل المستويات النظرية والعملية، وكذلك فى مختلف الدول المتقدمة والنامية، بعملية صنع الموازنة ومدى الشفافية التى تتمتع بها من جهة، وبكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام والدين العام من جهة أخرى. وذلك بعد أن تفاقمت العجوزات فى موازنات هذه الدول بصورة كبيرة، وأدى إلى المزيد من الاقتراض ومن ثم زيادة الدين العام.

وترجع أهمية هذه المسألة في ضوء الدور الذي تلعبه السياسة المالية في الاقتصاد القومي ككل من حيث قدرتها على تخصيص الموارد بين القطاعات الاقتصادية المختلفة. كما تؤثر تأثيراً مباشراً على استخدام الموارد الكلية للاقتصاد وعلى مستوى الطلب الكلى. ناهيك عن تأثيرها فى سياسات الدخول عن طريق الدعم والنفقات الاجتماعية، بينما تتيح الإيرادات العامة الفرصة للدولة لتلبية الأهداف العامة وتحميل الأعباء الاجتماعية على الفئات القادرة، مع تخفيف تلك الأعباء عن كاهل الفئات الفقيرة وذلك بتحسين نظام الضرائب ورفع درجة كفاءته.

ولذلك تكتسب السياسة المالية خصوصيتها من كونها إحدى أدوات السياسة الاقتصادية التي تمكن الدولة من تنفيذ سياساتها الاقتصادية والاجتماعية الهادفة الى رفع مستوى معيشة ورفاهة المواطنين. كما أنها تعكس الموارد المالية المتاحة للحكومة والتي يمكن استخدامها في تمويل الخدمات التي عادة لا يقبل على توفيرها القطاع الخاص (السلع العامة أو تلك التي لا يوفرها القطاع الخاص بشكل مقبول سياسيا).

ويتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عموما والمالية منها على وجه الخصوص، فى تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع والكيفية التي يتم بها استخدام هذه الموارد.

من هنا تأتى أهمية الموازنة العامة للدولة، فمن المعروف أن الغرض الأساسي من إعداد الموازنة هو تحقيق نوعين من الرقابة الأولى: دستورية، والثانية: اقتصادية ومالية. ومن حيث الوظيفة الأولى تعد الموازنة وثيقة سياسية وقانونية تخدم أهداف الرقابة الدستورية وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع. وهو ما يتطلب بدوره المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية، وبالتالي الشفافية المطلقة في عرض بنود الموازنة ليس فقط للأغراض الاقتصادية، ولكن وهو الأهم من أجل المزيد من المساءلة السياسية أمام السلطات الرقابية والتشريعية والشعبية. إذ تعد الشفافية من العوامل الضرورية التي تمكن مجلس

الشعب والمجتمع بوجه عام من مراقبة الحكومة ومحاسبتها. ويستلزم تحقيق الشفافية توضيح أهداف الموازنة وكذلك توزيع الإنفاق على البنود المختلفة، بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة، فضلا عن ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الموازنة.

وهناك قواعد عامة يجب مراعاتها عند إعداد الموازنة العامة للدولة وهى:

– سنوية الموازنة

إذ تعد الموازنة عن عام مالي محدد مع الأخذ بالحسبان أنه يمكن عمل مخطط لمدى زمنى أبعد يتراوح بين ثلاث سنوات إلى خمس.

– وحدة الموازنة

وبمقتضى هذا المبدأ فإنه لايجوز تخصيص مورد معين لنفقة محددة، بل يجب أن تتجمع جميع موارد الدولة فى الخزانة العامة والتي تقوم بتوزيعها على مختلف جوانب الإنفاق العام وفقا لما يرتأيه المجلس التشريعي.

– مبدأ الشمول

بمقتضى هذه القاعدة فإنه يجب أن تتجمع كافة موارد الدولة ونفقاتها فى إطار واحد يسهل متابعته، وبالتالي لايجوز أن تنشأ حسابات خارج هذا النظام.

– قاعدة التوازن

وفقا لهذه القاعدة فإنه يجب أن يتوازن جانبا الموازنة ومن ثم تنشا الحاجة إلي تمويل العجز والدين العام.

وعلى الجانب الآخر فإن الموازنة تتبع أسلوباً محاسبياً للقيد إما على أساس نقدي أو أساس الاستحقاق.

وهذه الأمور تتحقق عند صنع الموازنة وكذلك عند التنفيذ الفعلي لها. ففي المرحلة الأولى تطرح عدة تساؤلات عن مدى الاستجابة لاحتياجات المجتمع؟ ومدى العدالة في الإيرادات والنفقات؟ ومدى المساواة في الأعباء؟ وأخيراً مقدار الشفافية التي تتمتع بها؟.

من هذا المنطلق تبرز أهمية الفهم التام والإدراك الكامل لكيفية تخطيط وإعداد الموازنة وتنفيذها، وهو ما يؤكد ضرورة البحث عن إجابات لبعض التساؤلات المهمة من أهمها ما يلي:

من المسئول عن تخطيط وإعداد الموازنة؟ وما هي حدود الدور الذي تلعبه وزارة المالية وعلاقتها بالوزارات الأخرى؟ وما هو دور كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا الخصوص؟

ماهى المراحل الأساسية في إعداد الموازنة ؟ وهل تتسم هذه العملية بالشفافية الكاملة فى كافة مراحلها ؟ هل المعلومات تتاح في الوقت المناسب وبالشكل الذي يمكننا من الاعتماد عليه؟

ماهى سرعة إعداد الحسابات الختامية بعد نهاية السنة المالية؟ وهل هناك خطوط واضحة للمساءلة السياسية والقانونية؟

أولاً معايير الحكم على السياسة المالية:

لاشك أن الإجابة عن هذه التساؤلات وغيرها سوف توضح لنا طبيعة الوضع الحالي فى مصر وتمكننا من وضع رؤية متكاملة حول كيفية إصلاح النظام الحالي للموازنة، بحيث يصبح أكثر قدرة على جذب المزيد من المشاركة فى هذه العملية من بدايتها حتى النهاية.

وترتبط هذه العملية بأربعة أمور أساسية هي، كيفية صنع الموازنة العامة للدولة ودور السلطة التشريعية والمجتمع المدني فيها، ومقدار الشفافية التي تتمتع بها الموازنة في مراحلها المختلفة، وآليات مناقشة الحساب الختامي والسلطات الممنوحة للبرلمان فى هذا المجال.

وقبل التعرض لكل من هذه المجالات تجدر بنا الإشارة إلى أن حسن إدارة المالية العامة يقاس على ثلاثة محاور رئيسية وذلك على النحو التالي:

المحور الأول: فعالية السياسة المالية:

تتمحور الأهداف الرئيسية للمالية العامة أساساً حول تعزيز النمو الاقتصادي، وتشجيع استخدام الموارد بكفاءة وفعالية والمساهمة في إحداث التغييرات الهيكلية المطلوبة في الاقتصاد وتدعيم القواعد الإنتاجية وإزالة المعوقات التي تحول دون تفعيل عمل الأدوات الاقتصادية مع مراعاة الفئات الاجتماعية الضعيفة. وبالتالي يتمثل التحدي الذي يواجهها في ضمان مستوى من الإنفاق العام يتسق مع الاستقرار الاقتصادي الكلى ثم تجرى بعد ذلك هيكلة الإنفاق كجزء من الإجراءات التنفيذية للسياسة المالية، لذلك فإن هيكل الإنفاق العام لا حجمه هو المهم فى هذا المجال.

وبالتالي فالحكم على كفاءة السياسة المالية يتعلق بمدى ما تحقق من هذه المبادئ وكذلك السياسات المزمع تنفيذها ومدى قدرتها على التعامل مع الواقع الاقتصادي المعاش.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن ثورة المالية العامة فى الدول الصناعية الكبرى قد استهدفت أساسا علاج مشكلات الدورة الاقتصادية، بينما ثورة المالية العامة فى الدول النامية كانت ذات طابع مختلف لأنها استهدفت الارتقاء بمستوى المعيشة وتحقيق الأهداف التنموية.

كما أن تحديد خطورة العجز من عدمه يرتبط بالأساس بالحالة الاقتصادية للبلاد، سواء فى الآجل القصير والمتوسط أو الطويل، فإذا كانت الدولة فى حالة كساد فإن السعي نحو تحقيق التوازن المحاسبي في الموازنة يعتبر هدفاً غير سليم من المنظور المجتمعي، إذ يسهم فى المزيد من التباطؤ الاقتصادي. أى أن هدف الإنماء الاقتصادي يحظى بالأولوية فى السياسة الاقتصادية حتى ولو جاء على حساب التوازن المالي. إذ أن زيادة الإنفاق العام مع ما يترتب عليه من زيادة للقوى الشرائية للمجتمع كوسيلة للانتعاش الاقتصادي تصبح أمرا مطلوبا حتى ولو تم ذلك على حساب المزيد من الاقتراض في الآجل القصير. وبالتالي يجب أن يكون الحكم على عجز الموازنة العامة في الآجلين المتوسط والطويل آخذين فى الاعتبار قدرة هذا العجز في دفع عجلة النمو وزيادة قدرة الاقتصاد على توليد الموارد اللازمة لتقليص هذا العجز على المدى المتوسط

من هنا فإن مناقشة دور المالية العامة يجب ألا تقتصر على تطور قيمة العجز فى الموازنة، بل يجب أن تأخذ بعين الاعتبار مدى مساهمتها في خلق فرص عمل جديدة، ورفع معدلات الاستثمار وتغيير هيكل الإنتاج القومي. وبمعنى آخر فإن نجاح السياسة المالية يجب أن يقاس بالقدر الذي تسهم فيه النفقات العامة في زيادة التشغيل وامتصاص فائض العمالة بالمجتمع وفى النهاية بقدرتها على توليد المزيد من الإيرادات العامة في الآجل المتوسط والطويل.

وهكذا يتضح لنا أن القيود التي تتعرض لها السياسة المالية تتعلق إما بالهيكل الاقتصادي للدولة بما في ذلك دور الأسواق ودرجة الانفتاح والمستوى العام للتطور الاقتصادي، بالإضافة إلى مدى التمويل المتاح والقدرة على التنفيذ.

المحور الثاني: مدى سلامة المالية العامة:

تركز الكتابات الحديثة في المالية العامة على فكرة الاقتدار المالي وهى تشير ببساطة إلي أن السياسة المالية تصبح غير قابلة للاستمرار إذا أدت إلى تراكم الدين العام بشكل يفوق قدرة الحكومة على خدمة هذا الدين على المدين المتوسط والطويل. لذا فإن تقييم هذه الأوضاع على أنها غير قابلة للاستمرار في المستقبل قد يشير إلى ضرورة إجراء تغييرات في السياسة الراهنة. ويمعنى آخر يجب أن تسعى الدولة دائما إلى التأكد من قدرة اقتصادها على تحمل مستوى الدين العام ومعدل نموه، ومن إمكانية خدمة هذا الدين فى كل الظروف والاحتمالات المختلفة.

وعلى الرغم من ذلك فإن الأدبيات لم تنبئنا بنسبة معينة من الدين العام إلى الناتج يمكن اللجوء إليها بحيث يصبح تجاوزها يهدد الاستقرار الاقتصادي الكلى. وإن كان البعض قد لجأ إلى النسبة التي تم التوصل إليها في إطار اتفاقية "ماسترخت" للوحدة الأوروبية وهى ٦٠ ٪ إلا إن هذه النسبة يؤخذ عليها عدة أمور أولها: أن هذه النسبة وضعت فى إطار الاتفاق على التوحيد النقدي أى إنشاء عملة أوروبية موحدة وهو أمر يختلف تماما عن تقييم السياسة المالية فى حد ذاتها. ثانياً: أن هذه البلدان تختلف اختلافا كبيرا من حيث مستوى التطور الاقتصادي والاجتماعي بها، وبالتالي لا يجوز اللجوء إليها باعتبارها المرجعية الأساسية فى هذا المجال. وبالتالى فإن تحديد مستوى معين للدين العام يتوقف على طبيعة كل دولة على حدة ومدى التطور الاقتصادي والاجتماعي والظروف المحيطة بها والاحتمالات المستقبلية للنمو..إلخ من العوامل الأساسية.

عموما فإن ازدياد الدين العام إلى الحد الذي يتعذر معه ببساطة الاستمرار في تحمل أعبائه على المدى البعيد يشير إلى ضعف المالية العامة. ويمعنى آخر فإن القدرة على تحمل الدين تتوقف على سعر الفائدة ومعدل النمو الاقتصادي ونسبة الرصيد الأساسي للموازنة (أى العجز الأولى للموازنة وهو عبارة عن العجز الكلى مطروحا منه مدفوعات الفائدة) إلى إجمالي الناتج. وطالما أن سعر الفائدة على الدين العام يتجاوز المعدل الأسمى للنمو الاقتصادي فإن الدين العام سوف يميل إلى النمو بوتيرة أسرع من إجمالي الناتج المحلى، إلا إذا كان لدى البلد فائض أساسي فى الموازنة. وكلما اتسعت الفجوة بين سعر الفائدة ومعدل النمو الاسمي، كبر حجم الفائض الأساسي المطلوب للحفاظ على نسبة الدين إلى الناتج. وهكذا يؤثر معدل النمو الحقيقي، على أوضاع الدين الحكومي، فنمو الاقتصاد بخطوات أبطأ من سعر الفائدة الحقيقي يترتب عليه نمو الدين بخطوات أسرع من قدرة الحكومة على سداده. وبالتالي فإن استهداف سقف محدد لنسبة الدين يتطلب سياسة اقتصادية تحقق نموا اقتصاديا أعلى من سعر الفائدة، وفى الوقت نفسه تحقق عجزا أساسيا لا تزيد نسبته على مقدار محدد.

المحور الثالث: مقدر الشفافية الذي تتسم به الموازنة

نتيجة لما سبق ذكره فقد أضحت الشفافية مسألة ضرورية ومهمة لكافة المجتمعات. فعندما تكون قواعد اللعبة السياسية المتبعة فى تسيير شئون الدولة واضحة وظاهرة للجميع فإن ذلك يساعد المواطنين جميعا على متابعة الطرق المعتمدة لتدبير شئون الدولة، فالشفافية تتمحور حول حق المواطنين فى المعرفة وتستلزم نشر المعلومات حول ما يفترض الأدوار المختلفة لموظفي الحكومة ومؤسساتها وتحدد المسئوليات.

وتقوم الشفافية أيضا على تعميم المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين والخدمات التي يحق لهم القيام بها وسبل الحصول على تلك الحقوق. ويشمل ذلك التقاليد والمؤسسات التي تمارس بها السلطة في بلد ما، من أجل الصالح العام، مثل عملية اختيار القائمين على السلطة ومراقبتهم واستبدالهم وقدرة الحكومة على إدارة مواردها بفعالية وتنفيذ سياسات سليمة واحترام المواطنين والحكومة لمؤسسات الدولة.

ولهذا تشترط الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة، ولذلك يجب أن تنشر بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة، والمساعدة على اتخاذ القرارات الصالحة فى السياسة العامة من جهة أخرى.

وهنا يرى "فيتو تانزى" أن الشفافية تقوم على التمييز بوضوح بين القطاع الحكومي وباقي القطاعات وبموجبها تحدد الأدوار السياسية والإدارية داخل الحكومة وفقا لآلية محددة يطلع عليها الجمهور وتحدد فيها توزيع المسئوليات بين مختلف مستويات الحكومة وكذلك العلاقة بين السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وفى هذا الإطار يرى خبراء صندوق النقد الدولي أن الشفافية هي الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي ونوايا السياسة الاقتصادية وحسابات القطاع العام التى من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية وحشد تأييد قوى للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون على علم تام بمجريات الأمور.

وبمعنى آخر فإن الشفافية فى جميع مراحل إعداد الموازنة تعد من العوامل الضرورية التي تمكن مجلس الشعب والمواطنين بوجه عام من مراقبة الحكومة ومحاسبتها.

ولهذا أصبح مقدار الشفافية الذي تتسم به الموازنة العامة إحدى المعايير الأساسية للحكم على حسن إدارة المالية العامة جنبا إلى جنب مع محور فعالية السياسة المالية وكذلك سلامتها. من هذا المنطلق تأتى أهمية مؤشر شفافية الموازنة باعتباره أول دليل في هذا المجال استنادا إلى استطلاعات للرأى مفصلة قام بها خبراء محليون في ٨٥ دولة، وهو عبارة عن ١٢٢ سؤالا لجمع معلومات مقارنة عن قدرة المواطن على الحصول على معلومات تتعلق بالموازنة وكمية المعلومات المتاحة.

وهناك عدة محاور لدراسة مقدار الشفافية الذي تتمتع به الموازنة العامة للدولة، وهى كالتالي:

تفاصيل البيانات والمعلومات المقدمة فى الموازنة سواء تعلق ذلك بالإيرادات أو المصروفات أو أعباء الدين العام وغيرها من الأمور المالية المهمة.

مقدار المعلومات المتوفرة ويقصد بها المعلومات التى يمكن للجمهور الحصول عليها بطلب يقدم إلى الجهة المخول لها إصدار الموازنة، ولذلك فهذا التعريف يشمل المعلومات المتوفرة عبر إجراءات محددة تضمن نشر الوثائق العامة لكل الأطراف المهتمة، إضافة إلى المعلومات أو الوثائق التي لا تتوافر إلا بالطلب.

ويقيس مؤشر شفافية الموازنة وضع الدولة من حيث كمية المعلومات المنشورة:

فهناك دول تنشر معلومات واسعة.

وهناك دول تنشر معلومات مهمة.

دول تنشر بعض المعلومات للمواطنين.

دول تنشر الحد الأدنى من المعلومات.

دول لا تنشر أى معلومات إطلاقا أو نادراً ماتنشر معلومات.

أما من حيث طبيعة المعلومات فيتم تقسيم المعلومات إلى:

معلومات غير مالية عن برامج الإنفاق الحكومي مثل عدد المستفيدين من بعض البرامج.

وتنقسم الدول إلى:

بلدان تنشر معلومات غير مالية مفصلة عن كل برامج الإنفاق.

بلدان تنشر معلومات غير مالية على الأقل لثلثي البرامج وليس للكل.

بلدان لاتنشر معلومات غير مالية مفصلة.

معلومات مالية مفصلة:

بلدان تنشر معلومات مفصلة عن كل برامج الإنفاق.

بلدان تنشر معلومات مفصلة عن ثلثي برامج الإنفاق.

بلدان تنشر معلومات مفصلة عن أقل من ثلثى برامج الإنفاق.

بلدان لا تنشر معلومات مفصلة.

توزيع الدول حسب كمية المعلومات المنشورة:

الأداء	عدد البلدان	المؤشر	الدول
معلومات شاملة (من ٨١– ١٠٠)	٥	٨٦	فرنسا، نيوزيلندا، جنوب إفريقيا، المملكة المتحدة، الولايات المتحدة
معلومات وافرة (٦١ – ٨٠)	١٢	٦٨	بوتسوانا، البرازيل، التشيك، ألمانيا، النرويج، بيرو، بولندا، رومانيا، سلوفينيا، كوريا الجنوبية، سيريلانكا، السويد.
بعض المعلومات (٤١ – ٦٠)	٢٧	٥١	الأرجنتين، بنجلاديش، البوسنة والهرسك، بلغاريا، كولومبيا، كوستاريكا، كرواتيا، مصر، جورجيا،غانا، جواتيمالا، الهند، أندونيسيا، الأردن، كينيا، مقدونيا، المكسيك، ناميبيا، نيبال،غينيا الجديدة، الفليبين، روسيا، الصرب، تركيا، أوغندا، أوكرانيا زامبيا.
الحد الأدنى من المعلومات (٢١ – ٤٠)	١٦	٣٤	ألبانيا، أذربيجان، أكوادور، السلفادور، كازاخستان، لبنان، ملاوي، ماليزيا، منغوليا، المغرب، النيجر، باكستان، تنزانيا، تايلاند، ترينيداد وتوباغو، فنزويلا.
شحيحة أو لامعلومات	٢٥	٧	أفغانستان، الجزائر، أنغولا،بوليفيا، بوركينافاسو، كمبوديا، الكاميرون،تشاد، الصين، الكونغو، الدومينيكان، غينيا الاستوائية، فيجى، الهندوراس، قرغيزيا، ساوتومى برنسيب، السعودية، السودان، فيتنام، اليمن.

الوثائق ذات الصلة وكيفية نشرها وإتاحتها للجمهور

(بيان ما قبل الموازنة، مشروع الموازنة، الموازنة المقرة، موازنة المواطن، تقارير خلال العام، تقرير منتصف العام، الحسابات الختامية، تقرير مراجع الحسابات)

	لا تقدم معلومات	الحد الأدنى	بعض المعلومات	معلومات وافرة	معلومات شاملة
بيان ماقبل الموازنة	٥٥	٠	٤	٨	١٨
مشروع الموازنة	٢٤	١١	٠	٣٠	٤٠
الموازنة المعتمدة	٦٨	٤	٠	٣	١٠
تقارير خلال العام	٢١	٥	١٠	٢٢	٢٧
مراجعة نصف العام	٢١	٥	١٠	٢٢	٢٧
تقرير نهاية السنة	٣٧	١٠	١٤	١١	٥
تقرير المراجع	٣٢	٨	١٣	١١	٢١

ويرتبط بهذا السؤال عن الوقت الذي تتيحه السلطة التنفيذية للبرلمان لمناقشة الموازنة وهنا

توجد عدة معايير:

الوقت المتاح للمناقشة داخل البرلمان:

قبل ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية.

قبل ستة أسابيع على الأقل.

أقل من ستة أسابيع.

لاتعرض الموازنة على البرلمان قبل العمل بها.

جلسات الاستماع العامة:

بلدان تعقد جلسات استماع عامة مكثفة.

بلدان تعقد جلسات استماع للهيئات الإدارية فقط.

بلدان تعقد عدداً محدوداً من جلسات الاستماع.

بلدان لاتعقد جلسات استماع.

متى تنشر الحسابات الختامية المراجعة :

بعد ستة أشهر أو أقل من نهاية السنة المالية.

بعد ١٢ شهراً أو أقل ولكن أكثر من ستة أشهر.

من ١٢ شهراً إلى ٢٤ شهر.

أكثر من ٢٤ شهراً.

هل يمكن للسلطة التنفيذية إقالة مراجع الحسابات؟

نعم يمكن للسلطة التنفيذية إزاحته.

لايمكن للسلطة التنفيذية إزاحته.

من الذي يعتمد الحساب الختامي؟

المجلس التشريعي

غيره.

وقد خلص المؤشر بعد دراسة ٨٥ دولة إلى النتائج التالية:

أن فعالية المواطنين فى مناقشة الموازنة وصنعها لدى ٧٣ دولة (أى حوالي ٩٠ ٪ من بلدان العينة) محدودة للغاية، وهناك خمسة بلدان فقط تقدم معلومات وافرة وضرورية لمساءلة الحكومة (هى فرنسا ونيوزيلندا وجنوب إفريقيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة).

على الجانب الآخر هناك نحو ٥٤ ٪ لاتنتشر تقارير الموازنة الرئيسية، ويقتصر استخدامها على الاستخدام الداخلي للحكومة.

هناك ستة بلدان تبقى موازنتها سرية إلى أن يتبناها المجلس التشريعي بشكل يمنع أى مشاركة عامة فى دراسة الموازنة.

نصف البلدان تقريبا لاتعقد جلسات عامة عن الموازنة.

يوجد ١٦ دولة يمكن للسلطة التنفيذية أن تطرد رئيس هيئة الحسابات الخارجية دون موافقة القضاء أو السلطة التشريعية.

وفيما يتعلق بالوضع المصري فتشير نتائج الاستطلاع إلى أنها قد انتقلت من المرتبة الـ٥٤ من ٥٩ دولة عام ٢٠٠٥ إلى المرتبة الـ ٤١ من ٨٥ دولة. وذلك بعد أن قامت بنشر الموازنة على موقع الوزارة الالكتروني، وعقب التعديلات الدستورية.

ثانياً – المشاركة فى صنع الموازنة العامة للدولة:

شهدت الآونة الأخيرة اهتماماً متزايداً على كل المستويات النظرية والعملية، وكذلك فى مختلف الدول المتقدمة والنامية، بكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام. وذلك بعد أن تفاقم العجز في الموازنة بصورة كبيرة. وهكذا أصبحت الموازنة العامة للدولة، تلعب أدواراً مهمة وخطيرة على كافة الأصعدة سياسيا واجتماعيا واقتصاديا بل وامنيا أيضا. الأمر الذي جعلها محور الاهتمام والتركيز من كافة قطاعات المجتمع.

ويرجع هذا الاتجاه إلى أنه على الرغم من أن ندرة الموارد المالية تعد قيداً على الجهود التنموية للحكومة، إلا أن الخبرة العملية قد أفصحت عن أن أسلوب إدارة الموازنة يلعب هو الآخر دوراً لا يقل أهمية فى التأثير على كفاءة وفاعلية الإنفاق العام.

وإذا كانت الشفافية هي الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي ونوايا السياسة الاقتصادية وحسابات القطاع العام التى من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية وحشد تأييد قوى للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون على علم تام بمجريات الأمور. ولذلك فإن الكشف العلني والواضح عن هذه الأمور جميعا يتطلب النشر الكامل للبيانات المالية للدولة وفى الوقت المناسب كما يجب أن تكون تلك البيانات

موثقة وعلى درجة عالية من الدقة ويمكن الرجوع إليها وشاملة وواضحة بحيث يسهل فهمها، كما يجب أن تكون حديثة وتتفق مع المعايير الدولية المتبعة فى البلدان الأخرى.

ويستلزم تحقيق الشفافية أيضا توضيح أهداف الموازنة وكذلك توزيع الإنفاق على البنود المختلفة بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة، فضلاً عن ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الموازنة.

ولاشك أن التقسيم الجديد للموازنة العامة للدولة فى مصر والذي جاء به التعديل الذي ادخله القانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ والمعدل للقانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ بشأن الموازنة العامة، قد حقق قدراً كبيراً من الشفافية خاصة وأنه جاء متوافقا مع دليل إحصاءات المالية العامة الصادر عن صندوق النقد الدولي عام ٢٠٠١. وفى هذا السياق أيضا يأتى القانون رقم ١٣٩ لسنة ٢٠٠٦ بتعديل أحكام القانون رقم ١٢٧ لسنة ١٩٨١ بشأن المحاسبة الحكومية، والذي أدخل مفهوم حساب الخزانة الموحد، من أجل إعداد الموازنة العامة للدولة وفقاً للمعايير الدولية وتحقيق متطلبات الشفافية لكافة بنود الموازنة ومصادر التمويل وكذلك تعميق المفاهيم المحاسبية للإدارة المالية السليمة، وضبط التدفقات النقدية في الخزانة العامة بما يعزز من مفهوم وحدة الموازنة لإحكام ضبط الإنفاق العام فى المجتمع.

ووفقا لهذا التقسيم أصبحت الموازنة تعرض في شكلين أحدهما التقسيم الاقتصادي والأخر وفقا للتقسيم الوظيفي، و تنقسم إلى ثلاثة أقسام رئيسية، القسم الأول منها يعنى بحركة المصروفات والإيرادات المتعلقة بتشغيل دولاب العمل الاقتصادي فى المجتمع، ويتناول هذا الجزء المصروفات العامة (الأجور وشراء السلع والخدمات والفوائد والدعم والمنح والمزايا الاجتماعية والمصروفات الأخرى والاستثمارات) والإيرادات العامة (وتشمل الضرائب والمنح والإيرادات الأخرى) وهو ما ينجم عنه العجز أو الفائض النقدي. والقسم الثاني يتعلق بحيازة وبيع الأصول المالية، وبإضافة محصلة هذه العمليات نحصل على العجز او الفائض الكلى ثم القسم الثالثو يتعلق بطرق تمويل العجز فى الموازنة.

ويقوم التقسيم الاقتصادى على النحو التالي:

أولاً: المصروفات:

الباب الأول: الأجور وتعويضات العاملين.

الباب الثاني: شراء السلع والخدمات.

الباب الثالث: الفوائد.

الباب الرابع: الدعم والمنح والمزايا الاجتماعية

الباب الخامس: المصروفات الأخرى.

الباب السادس: شراء الأصول غير المالية (الاستثمارات)

ثانياً – حيازة الأصول المالية:

الباب السابع: حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية.

ثالثاً – سداد القروض:

الباب الثامن: سداد القروض المحلية والأجنبية

بينما تقسم الموارد على النحو التالي:

أولاً – الإيرادات:

الباب الأول: الضرائب

الباب الثاني: المنح

الباب الثالث: الإيرادات الأخرى

ثانياً – مصادر التمويل:

الباب الرابع: المتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية.

الباب الخامس: الاقتراض

ويعد العجز أو الفائض النقدي هو الفرق بين المصروفات والإيرادات، أما العجز أو الفائض الكلى فهو عبارة عن العجز أو الفائض النقدي مطروحا منه صافى الحيازة من الأصول المالية (الفرق بين حيازة الأصول المالية المحلية والأجنبية، والاستخدامات والمتحصلات من الإقراض ومبيعات الأصول المالية ويمراعاة استبعاد حصيلة الخصخصة)

أما مصادر تمويل العجز الكلى فسوف تكون الاقتراض مضافا إليه حصيلة بيع الأصول غير المالية ومستبعدا منه سداد القروض المحلية والأجنبية.

وفيما يتعلق بالتقسيم الوظيفي للموازنة فإنها تقسم على عشرة قطاعات هي:

قطاع الخدمات العامة:

وأهم الجهات التي تنضوي تحته هى مجلسا الشعب والشورى ورئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء ودواوين عموم المحافظات والجهاز المركزي للمحاسبات ووزارتا المالية والخارجية.

قطاع الدفاع والأمن القومي:

وأهم الجهات هى وزارة الدفاع ووزارة الإنتاج الحربي وصندوق تمويل المتاحف العسكرية

قطاع النظام العام وشئون السلامة العامة:

ويقع تحته وزارة الداخلية ووزارة العدل والمحكمة الدستورية العليا وهيئة قضايا الدولة ودار الإفتاء وصندوق أبنية دور المحاكم وصندوق السجل العيني.

قطاع الشئون الاقتصادية:

يضم هذا القطاع وزارات التجارة والصناعة والزراعة والقوى العاملة والكهرباء ووزارة البترول والنقل والاتصالات والسياحة والموارد المائية.

قطاع حماية البيئة:

ويضم وزارة شئون البيئة وهيئتي النظافة بالقاهرة والجيزة والجهاز التنظيمي لمياه الشرب والصرف الصحي، وجهاز حماية المستهلك.

قطاع الإسكان والمرافق المجتمعية:

ويضم وزارة الإسكان والمرافق ومديريات الإسكان بالمحافظات والهيئة القومية لمياه الشرب والصرف الصحي والجهاز التنفيذي لمياه الشرب وهيئة التمويل العقاري وهيئة التخطيط العمراني والجهاز المركزي للتعمير وصندوق تطوير العشوائيات.

قطاع الصحة:

وزارة الصحة ومديريات الشئون الصحية بالمحافظات والمستشفيات العامة والجامعية والهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية وهيئة الرقابة الدوائية ومعهد بحوث أمراض العيون ووزارة الدولة للأسرة والسكان.

قطاع الشباب والثقافة والشئون الدينية:

المجلس القومي للشباب والمجلس القومي للرياضة ومديريات الشباب والرياضة بالمحافظات ووزارة الثقافة والبيت الفني للمسرح والمركز القومي للسينما وهيئة قصور الثقافة ووزارة الإعلام وهيئة الاستعلامات ومكتبة الإسكندرية ومكتبة مبارك ووزارة الأوقاف.

قطاع التعليم:

تشمل وزارة التربية والتعليم وزارة التعليم العالي والمركز القومي للبحوث والهيئة

العامة للأبنية التعليمية وصندوق تطوير التعليم والمركز القومي للامتحانات والمركز القومي للبحوث التربوية. والجامعات.

قطاع الحماية الاجتماعية:

وزارة التضامن الاجتماعي والشئون الاجتماعية والتأمينات والمجلس القومي للأمومة والطفولة والمركز القومي للبحوث الاجتماعية.

وعلى الجانب الآخر، فقد نص قانون الموازنة على ألا تتجاوز الاعتمادات الإجمالية في الموازنة ٥ ٪ من إجمالى الاستخدامات بدون الفوائد وذلك لمواجهة الحتميات القومية الطارئة أو المصروفات والالتزامات التي لم يتسن مراعاتها عند إعداد الموازنة أو غيرها من الضرورات فى إطار المعايير التي يعرضها وزير المالية على مجلس الوزراء.

ولاشك أن تحديد هذه الاعتمادات الإجمالية بنسبة معينة من الإنفاق، سوف يضمن المزيد من الشفافية للموازنة العامة للدولة وكذلك المزيد من الرقابة التشريعية عليها إذ إنه يضع قيودا على صانع القرار المالي فى المجتمع من استخدام هذه الأداة بشكل مغالى فيه دون الرجوع إلى السلطة التشريعية.

كما ذهب القانون إلى أنه يجوز النقل بين اعتمادات الباب الواحد لكل جهة أو النقل من باب فى جهة إلى نفس الباب في جهة أخرى فى ضوء ما يقرره وزير المالية أو من يفوضه فى الحالات التي تحددها اللائحة التنفيذية للقانون أو التأشيرات الملحقة بالموازنة العامة وخطة الدولة او لاعتبارات تتعلق بإعادة التنظيم لإجراء تسويات مالية أو تنفيذ حتميات ضرورية، على ألا تتجاوز جملة المناقلات، بخلاف ما ينقل من الاحتياطيات العامة، نسبة ١٠ ٪ من الاعتمادات الأصلية لكل باب أو ١ ٪ من إجمالى اعتمادات الموازنة التي وافق عليها مجلس الشعب دون الفوائد.

١ - آليات إعداد الموازنة:

تتطلب هذه المسألة معرفة آليات صنع الموازنة العامة للدولة ومدى مشاركة المجتمع فيها؟

وإن كان من المتفق عليه بشكل عام أن السلطة التنفيذية هى السلطة المنوطة بإعداد الموازنة، في حين أن السلطة التشريعية هي المسئولة عن الاعتماد والمراقبة. وتشترك مجموعة من الأطراف فى وضع الموازنة العامة للدولة، ويقع على عاتق مجلس الوزراء المسئولية الرئيسية فى تحديد أولويات التنمية لاقتصادية وتوفير الموارد اللازمة لتحقيقها. ويعتبر وزير المالية هو المسئول عن رسم وتنفيذ السياسة المالية ويضطلع الوزراء المعنيون بتنفيذ السياسات المختلفة كل حسب تخصصه.

ويمر إعداد الموازنة فى مصر بعدة مراحل أساسية على النحو التالي:

المرحلة الأولى: الإعلان عن منشور إعداد الموازنة» وفيه تستعرض وزارة المالية المحاور الأساسية التي ترتكز عليها السياسة المالية خلال العام المقبل، متضمنا الأهداف الرئيسية لمشروع الموازنة والقواعد العامة لتقديرات الاستخدامات والموارد التي يتعين على الجهات المختلفة واللجان المشكلة بها لإعداد مشروع الموازنة والعمل على تحقيقها والالتزام بها.

مع ملاحظة أن المادة (١٤) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ والمعدل بالقانون رقم ٨٧ لسنة ٢٠٠٥ أشارت إلى أنه "تشكل فى كل جهة لجنة متخصصة تتولى إعداد مشروعات موازنتها وفقا لما تسفر عنه النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة خلال الثلاث سنوات السابقة مع مراعاة معدلات النمو الحقيقي والتضخم على أساس المقاييس والأنماط الكمية والمالية والدراسات والأبحاث الفنية والاقتصادية والتي تؤدى إلى تحقيق الأهداف المخططة ومع مراعاة استبعاد أية إيرادات استثنائية تحققت خلال سنة معينة". ويلاحظ أن إعداد الباب السادس الخاص بالاستثمارات، يختلف عن الأبواب الأخرى للموازنة، حيث تقوم الوزارات المختلفة بمناقشة موازناتها الاستثمارية مع وزير التنمية الاقتصادية وبنك الاستثمار القومي. فضلاً عن هذا يقوم وزير التنمية الاقتصادية باقتراح بعض المشروعات فى ضوء الخطة الخمسية. ويقتصر دور وزارة المالية على المراقبة فقط.

من هذا المنطلق تقوم جميع الجهات والأجهزة المختلفة من وحدات الجهاز الإدارى للدولة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات الخدمية والاقتصادية، بموافاة وزارة المالية بمشروعات موازناتها، في مواعيد محددة، ثم يتم مناقشته بين هذه الجهات والقطاع المختص بالموازنة المعنية في وزارة المالية.

المرحلة الثانية: وتتم على مستوى مجلس الوزراء، وتقوم خلالها وزارة المالية بإعداد مسودة لمشروع الموازنة ويقوم كل من وزير المالية و التنمية الاقتصادية، بالإضافة إلى بعض الوزارات الاقتصادية الأخرى بمناقشة هذه المسودة. وذلك بغرض القضاء على أية مشكلات قد تقع بين الوزارات المختلفة. ويتم عرض نتائج تلك المناقشات على مجلس الوزراء بأكمله للموافقة. وبناء على تلك المناقشات، يقوم وزير المالية بإجراء التعديلات اللازمة بعد إقرارها وإعداد مشروع الموازنة المعدل الذي يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية لإجازته. ويتم تسليم مشروع الموازنة لمجلسي الشعب والشورى، ويقوم وزيرا المالية والتنمية الاقتصادية، كل فى مجاله، بإلقاء بيان لشرح أهداف الموازنة والخطة والمنطق الذي تم إعدادهما في إطاره.

المرحلة الثالثة: تتضمن عرض الموازنة على لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، وكذلك لجنة الشئون المالية والاقتصادية بمجلس الشورى، لمناقشتها إما داخل اللجنة أو مع اللجان الأخرى فى المجلسين. وبعد ذلك تقوم اللجنة بإعداد تقرير عن مشروع الموازنة

لعرضه على أعضاء المجلسين(الشعب والشورى) لمناقشته والتصويت على إجازة أو رفضه، وذلك بعد إجراء مناقشة مستفيضة مع وزيري المالية والتنمية الاقتصادية.

المرحلة الرابعة: بعد التصديق على مشروع الموازنة، تتحول إلى قانون يبدأ العمل به مع بداية السنة المالية، وتبدأ مرحلة التنفيذ، ويقوم وزير المالية بمتابعة الإنفاق على جميع الأبواب ماعدا الباب السادس فهو مسئولية وزير التنمية الاقتصادية وبنك الاستثمار القومي فيقومان بمتابعة الإنفاق الاستثماري.

المرحلة الخامسة: بعد انتهاء العام المالي مباشرة، تقوم الوزارات المختلفة بتقديم حساباتها الختامية لمناقشتها والانتهاء منها. ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة تلك الحسابات ويشترك كذلك في المناقشات التي تتم بين الوزارات تمهيدا لإنهاء تقريره النهائي. وفى النهاية تقوم وزارة المالية بإرسال كافة الحسابات إلى مجلس الشعب لمناقشتها، كما يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات (تابع مباشرة لرئيس الجمهورية) بمراجعة(post Ex) تنفيذ الموازنة ويرسل تقريره إلى مجلس الشعب ويناقش التقريرين معا.

٢- مشكلات الوضع الحالي لصنع الموازنة:

هكذا يتضح لنا أنه وعلى الرغم من التحسن الذي طرأ على إعداد الموازنة، إلا إن هناك بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل الرقابة الشعبية والبرلمانية للموازنة، خاصة عدم وجود قدر كافٍ من الشفافية فى مراحلها الأولى وهى المرحلة التي تضع الأسس الرئيسية للموازنة.

فضلا عما تقدم فإن إعداد الموازنة يفتقر إلى المرونة، وهو ما يحد من قدرة الوزارات على تنفيذ المشروعات بكفاءة أكثر. ويرجع السبب الرئيسي فى ذلك إلى أن أسلوب إعداد الموازنة حاليا يتطلب من الوزارات مراجعة هيكل نفقات العام السابق لإعداد الموازنة الجديدة ولا يسمح لهم إلا بإجراء تعديلات طفيفة عليه. ومن ثم لا يصبح لدى الوزارات مجال للبحث عن بدائل ذات تكلفة أقل أو لرسم سياسات طويلة المدى فى ضوء تكلفة الفرصة البديلة للموارد المتاحة لها. فعلى سبيل المثال قد تستلزم اعتبارات الكفاءة إعادة توزيع العمالة بين القطاعات المختلفة، إلا أن القيود التى تفرضها الموازنة لا تسمح بتحقيق ذلك.

هذا ناهيك عن أنه وبمراجعة مراحل إعداد الموازنة يلاحظ أن هناك جانبين فى أسلوب إعداد الموازنة يحدان من قدرة الحكومة على تحديد الأولويات. الأول هو عدم وضع قيود أو حدود عليا على الإنفاق فى المنشور الذي يوزعه وزير المالية، مما يدفع الوزارات إلى عدم الاهتمام بتحديد أولويات الإنفاق. ومن المفترض أن يتم وضع قيود على الموازنة بحيث تراعى الاعتبارات المختلفة ويتم بناء عليها تحديد أولويات الوزارات المختلفة. والثاني هو أن مراجعة الموازنة خلال العام المالي تؤدى إلى عدم الالتزام بالأولويات التى تم تحديدها مسبقاً. حيث تلعب الضغوط السياسة دوراً فى مراجعة الموازنة بغرض تنفيذ مشروعات لم

تكن متضمنة فى الموازنة الأصلية. فنظراً لعدم وجود قيود أو حدود عليا على الموازنات التى تقدمها المحافظات أو الوزارات فى مرحلة الأولى لإعداد الموازنة، فإن ذلك يدفع الجهات المنفذة إلى المغالاة فى وضع تقديراتها بشأن الإنفاق. ويترتب على ما تقدم أن تركز المناقشات على تخفيض النفقات بدلا من الاهتمام بكيفية ضمان كفاية وكفاءة توفير الخدمات.

وهنا تجدر الإشارة إلى عدة ملاحظات أساسية، تحول دون تفعيل المشاركة المجتمعية، منها مايلى:

عدم وجود وثيقة متكاملة وشاملة عن الموازنة تقدم للبرلمان، إذ أن كل مايقدم عبارة عن بيان مالي يلقيه وزير المالية لايحتوى على كثير من الأمور المهمة.

غياب تفاصيل الاستثمارات العامة وفقا للقطاعات الوظيفية، مع ملاحظة أن التقسيم الوظيفي للمالية يختلف عن التقسيم الوظيفي لوزارة التنمية الاقتصادية.

الاقتصار على مناقشة البيان المالي وملامح الخطة التنموية السنوية، دون الدخول إلى تفاصيل كل منهما بطريقة صحيحة بل إن البعض يعتبر الموازنة العامة للدولة هى البيان المالي الذي يلقيه وزير المالية، رغم كونه مجرد الملامح العامة لهذه الوثيقة الأساسية.

عدم تحديد لجان استماع من خارج المجلسين، خاصة من جانب الخبراء والأكاديميين، وليس المسئولين الحكوميين.

الاهتمام في النقاش بالقضايا الجزئية، دون المناقشة التفصيلية للمشروع المطروح.

ضعف مستوى التنسيق بين الوزارات المعنية

عدم تحديد المسئولية عن إدارة الدين العام.

على الرغم من التطور فى إعداد الموازنة وجعلها تتم وفقا للأساس النقدي إلا إن هذا الأمر لايعكس طبيعة الإنفاق الذي يخص العام وغيره من البنود التي تخص أعواماً سابقة، كما أنه يخفى مشكلة المتأخرات (سواء المستحقة على الحكومة أو المستحقة للحكومة) والأهم من كل ماسبق أنه يحدث نوعاً من عدم الاتساق فى البيانات بين بيانات الموازنة وبيانات الهيئات الاقتصادية، حيث يتم إعداد الثانية على أساس الاستحقاق وليس النقدي.

يضاف إلى ماسبق أن الحسابات والصناديق الخاصة تظهر في الموازنة كرقم واحد للإيرادات يقابله بنفس القدر رقم واحد للنفقات، دون معرفة النشاط الحقيقي لهذه الصناديق.

وقد أدركت الحكومة المصرية مؤخرا هذه الأهمية فأدخلت العديد من التعديلات الدستورية

المتعلقة بهذه المسألة، إذ قامت بتعديل المادة (١١٥) الخاصة بطريقة وتوقيت عرض الموازنة العامة للدولة على مجلس الشعب، وذلك عن طريق السماح للمجلس بإدخال تعديلات عليها دون موافقة مسبقة للحكومة، كما كان عليه الوضع قبل هذه التعديلات، وثانياً بزيادة مدة المناقشة والنظر فى الموازنة عن طريق إلزام الحكومة بتقديم الموازنة قبل ثلاثة أشهر من بدء السنة المالية الجديدة بدلا من شهرين.

ونأمل أن تؤدى التعديلات الجديدة (الدستورية والقانونية) إلى تلافى هذه السلبيات، خاصة بعد السماح لمجلس الشعب بتعديل الموازنة، وهو ما سيجبر الحكومة على توضيح أهداف الموازنة، وكذلك توزيع الإنفاق على البنود المختلفة حتى تتمكن من إقناع نواب الشعب بأهمية وضرورة الإجراءات التي تقترحها في الموازنة.

٣- مناقشة الحساب الختامي:

يرتبط بما سبق تعديل المادة (١١٨) الفقرة الأولى من الدستور المصري، والتي أدت إلى تقليل الفترة بين نهاية السنة المالية وعرض الحساب الختامي على مجلس الشعب لمناقشته والتصويت عليه، فمن المعروف أن الجهاز المركزي للمحاسبات يقوم بمراجعة تنفيذ الموازنة ويرسل تقريره إلى مجلس الشعب، ويرسل إلى وزارة المالية صورة من ملاحظاته أولاً بأول وكذلك نسخة من تقريره النهائي المرسل إلى مجلس الشعب».

ومن المعروف أن الجهاز يقوم بإعداد تقارير سنوية عن الحسابات الختامية لكافة أجهزة الدولة ويقدمها إلى مجلس الشعب، وفى الوقت ذاته تقوم وزارة المالية بدراسة هذه التقارير والرد عليها إما بالتوضيح أو بالاتفاق مع وجهة نظر الجهاز على أن تتولى لجنة الخطة والموازنة إعداد تقرير متكامل حول كافة هذه القضايا للعرض على مجلس الشعب لمناقشته وطرح التوصيات المتعلقة بما يثار حول هذا الشأن.

وترجع الحكمة من ذلك إلى رغبة المشرع في التفرقة بين المراقبة المالية والمحاسبية والتي يتولاها الجهاز والدور الاقتصادي للسياسة المالية الذي يراقبه مجلس الشعب. هذا فضلا عن اقتناع المشرع بأنه لايمكن بأى حال من الأحوال أن تتطابق الموازنة العامة تطابقا تاما مع الحساب الختامي نتيجة لظروف وتعقيدات الحياة الاقتصادية والاجتماعية فهناك دائما هامش للاختلاف فيما بينهما، وهو ما يتوقف بدوره على طبيعة الظروف الاجتماعية بالبلاد ومستوى التطور الاقتصادي بها، ودرجة انسيابية المعلومات والبيانات الاقتصادية المختلفة ومدى جودتها ومصداقيتها، وكلها أمور تختلف من بلد إلى بلد، ولذلك كان من الطبيعي والمنطقي أن يترك للسلطة التشريعية تقدير مدى الانحراف المطلوب في الحساب الختامي عن الموازنة وجدواه الاقتصادية والمجتمعية، وهذا هو المغزى الأساسي من وراء مناقشة السلطة التشريعية لهذه المسالة.

وعلى الجانب الآخر يتضح لنا انه كان يتعين على وزارة المالية أن توافى مجلس الشعب

بالحساب الختامي فى موعد أقصاه ٣١ مارس من العام التالي لانتهاء السنة المالية. وهى مدة طويلة كانت لاتتيح تحقيق الرقابة الفعلية وتحول دون تفعيل المساءلة البرلمانية للقائمين عليها،خاصة مع عدم وجود قدر كاف من الشفافية فى كافة مراحلها، وخلال مراحل تنفيذ الموازنة، مما يصعب معه معرفة ما إذا كان الإنفاق العام متمشياً مع الموازنة المعتمدة. ولذلك جاءت التعديلات الدستورية لتصبح المدة ستة أشهر من نهاية السنة المالية.

ولكن وحتى بعد انتهاء السنة المالية، نجد أن المتاح من بيانات حول الإنفاق الفعلي يكون على درجة كبيرة من التجميع ويخلو من أية تفصيلات تتيح الفرصة لمناقشه جادة. كما أن التقارير التي يعدها الجهاز المركزي للمحاسبات لا يتم تداولها إلا في أضيق الحدود. هذا بالإضافة إلى خلوها من أى تقدير لمدى كفاءة الإنفاق الحكومي. الأمر يستلزم توضيح أهداف الموازنة وكذلك توزيع الإنفاق على البنود المختلفة، بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التى تساعد على متابعة الموازنة، فضلا عن ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الموازنة.

وفى هذا السياق أيضا يصبح التساؤل هو ماذا أعددنا للتحول إلى موازنات البرامج والأداء التى أشار لها قانون الموازنة، وطالب بضرورة تطبيقها فى مدة أقصاها خمس سنوات من تاريخ العمل بالقانون والذي صدر فى إبريل ٢٠٠٥ ولا نرى أية بوادر لهذا التطبيق.

ثانياً – نحو المزيد من المشاركة المجتمعية فى إعداد الموازنة:

أشارت التجارب الدولية المختلفة، إلى أهمية التلازم بين الديمقراطية واقتصاد السوق، بل إن هذا التلازم شرط أساسي لإنجاح عملية التحول، إذ إن التجارب التي نجحت قد ارتبطت أساسا بتدعيم آليات المشاركة الشعبية والديمقراطية والشفافية، وتطبيق مبادئ الإدارة الرشيدة عند وضع السياسات المختلفة، ولم تقتصر فقط على بعض الإجراءات والعمليات المتعلقة بالانتخابات. وبمعنى آخر فإن التحول الطامح إلى اقتصاد السوق يتطلب بالضرورة وجود حزمة من القوانين المدنية والجنائية الواضحة والمعلن عنها بالقدر الكافي، مع إنفاذ القواعد القانونية والتنظيمية، ووجود جهاز قضائي مستقل، وتعزيز النظام الضريبي والإدارة الضريبية، وزيادة شفافية المالية العامة، وتفعيل إجراءات المحاسبة المالية، وتطوير الجهاز الإداري للدولة، مع تفعيل المنافسة. ورغم أن هذه الإجراءات وغيرها قد تستغرق بعض الوقت، إلا أنها تعتبر ضرورة قصوى لإنجاح هذه العملية.

وقد أثبتت الدراسات أن البلدان التي تتمتع بحريات سياسة واسعة، مع استبعاد إثر المتغيرات الأخرى، قد حققت أداء أفضل في توفير التعليم الأساسي والصحة، والحد من تضارب المصالح.

وهنا تجدر الإشارة إلى أنه ومما يثير الدهشة، أن البلدان التي تتمتع بمعدلات نمو اقتصادية عالية وقعت فيها أحداث من الشغب والاضطرابات والتظاهرات أكثر مما وقع في

البلدان ذات المعدلات المنخفضة. وكان هذا الأمر مثيراً للحيرة، لأن التعبيرات الاجتماعية من هذا النوع تدعو إلى الاعتقاد بأن لها تأثيرا سلبيا على مناخ الاستثمار ومعدلات النمو، ولكن الدراسات الحديثة أشارت إلى أن البلدان ذات الحريات المدنية المحدودة لا تعبر إلا بقدر ضئيل عن سخطها الاجتماعي، فى حين أن هذا التعبير يتم بدرجة أكبر كثيرا فى البلدان التي تتمتع بحريات مدنية أوسع. أى أن البلدان التي يتم فيها قمع كل أساليب التعبير عن الاستياء، تعانى أداء أسوأ في مشروعاتها الاستثمارية، مقارنة بتلك التى تسمح بمثل هذه المظاهر.

عموماً فهناك عدة محاور للعمل على تعزيز المشاركة المجتمعية فى صنع الموازنة هى:

١- تحسين أسلوب إعداد الموازنة:

على الرغم من أن الموازنة العامة تعد إحدى أدوات السياسة المالية التي من المفترض أن تساعد الحكومة على تنفيذ سياساتها الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن أسلوب إعداد الموازنة فى مصر يوضح أنها أصبحت تشكل قيداً على حرية الحكومة في إجراء بعض التعديلات المرغوبة. ويعود السبب فى ذلك إلى أن مراحل إعداد الموازنة تعتمد في المقام الأول على منهج مالي للإدارة بدلا من محاولة بناء أسلوب للإدارة يسمح بوضع نمط للإنفاق يضمن تحقق الأهداف والسياسات التى تسعى إليها الحكومة، أو يتفق وتحقيق أفضل النتائج المرجوة من الموارد المتاحة. يلاحظ ان درجة التجميع التي يتم إعداد الموازنة على أساسها تجعل من الصعب معرفة ما إذا كانت الموارد قد استخدمت لتحقيق الأهداف المرجوة من عدمها. فعلى سبيل المثال الموارد المخصصة للأجور والمرتبات فى وزارة التعليم لا يمكن التأكد ما إذا كانت قد أنفقت على الموظفين الإداريين أم على المدرسين. وكذلك عدم وجود أهداف كمية يسهل متابعة تنفيذها يؤدى إلى صعوبة تحديد ما إذا كانت الموازنة قد حققت الهدف المرجو منها أم لا. كما أن نظام مراجعة الموازنة لا يضمن ما إذا كانت الموارد المستخدمة في الموازنة قد حققت الهدف منها أم لا. وعلى الرغم من وجود مراجعة لأداء الهيئات الاقتصادية إلا أن هذه المراجعة تستهدف حساب مقدار الدعم الذي تحتاجه هذه الهيئات. وحتى في حالة رغبة الجهاز المركزي للمحاسبات مراجعة أداء الإنفاق الحكومي فإن الأسلوب الحالي لإعداد الموازنة سيحول دون تحقيق أى تقييم للأداء.

وبمعنى آخر فمازالت الموازنة العامة المصرية موازنة بنود واعتمادات لا تساعد على إجراء تقديرات سليمة للإيرادات والمصروفات مبنية على أساس التكلفة والعائد، وعلى أساس دراسة البدائل المتاحة. كما لا تساعد على التحليل الاقتصادي لمعاملات الحكومة ولا تشتمل على معايير لقياس كفاءة وفعالية الإنفاق العام وهو امر على جانب كبير من الأهمية لان أحد أسباب الزيادة فى العجز هو انخفاض كفاءة الإنفاق العام. وهو ما لن يتحقق إلا إذا تم تطبيق موازنة البرامج والأداء.

بالإضافة إلى ذلك مازالت الموازنة العامة للدولة تعانى من قيام بعض الوحدات بفتح

حسابات خاصة بالبنوك يتم إيداع بعض المتحصلات بها والصرف منها خارج الموازنة بالمخالفة لمبدأ العمومية الوارد بالمادتين (٣ و ٩) من القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ وكذلك الاستخدام المفرط للميزانيات التكميلية. الأمر الذي يتطلب الحد من هذه المعاملات المالية والحد من النفقات السنوية التي يرخص بها بموجب تشريعات أخرى بخلاف قانون الموازنة. خاصة وأن الإقلال من المعاملات التي تتم خارج الموازنة يؤدى إلى المزيد من الشفافية ويجعل الحكومات أكثر شعورا بالمسئولية تجاه المالية العامة وتفرض انضباطا على صانعي السياسة.

وفى هذا السياق أيضا يجب العمل على إنشاء نظام للمحاسبة شامل ومتكامل بحيث تقدم الموازنة بيانات كاملة وشاملة عن النشاط الحكومي السابق والحالي والمستقبلي، وتغطى بالتفصيل جميع العمليات الحكومية، مما يؤدى إلى زيادة كفاءة الإدارة المالية للموازنة. وخاصة ما هو متعلق بالإنفاق الاستثماري. ففى الوقت الحالي تقدم الموازنة معلومات عن إنفاق الحكومة لمدة عام واحد فقط. ولا شك أن إدراج معلومات عن الالتزامات المالية للحكومة فى الأجل الطويل والخاص بالمشروعات الكبيرة سيؤدى إلى مساعدة راسمي السياسة فى وضع سياسات مالية متوسطة الأجل أكثر حرصاً وتتميز بكفاءة أكبر فى استخدام الموارد. وقد يكون السبيل إلى ذلك نشر تقرير عن الاستثمار لعدة سنوات بحيث يتضمن التزامات كل مشروع فى ضوء التكلفة الكلية والعائد المتوقع خلال السنوات القادمة وكذلك التكلفة الجارية للمشروع.

من هذا المنطلق نطرح فيما يلى بعض المقترحات المتعلقة بربط أسلوب إدارة الموازنة العامة بالأهداف والإطار القانوني لإعداد الموازنة والعلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية وكذلك علاقة وزارة المالية بالوزارات الأخرى، وأخيرا الشمولية والشفافية.

وذلك من خلال عدة خطوات:

تضمين قانون الموازنة باب جديد عن شفافية الموازنة يحتوى على القواعد العامة والشروط التي يجب الالتزام بها فى إعداد قانون الموازنة وكافة التقارير المتعلقة بالمالية العامة. على النحو الذي يضع إطاراً موحداً ومتسقاً لكيفية إعداد وثائق الموازنة.

تقديم معلومات كافية عن كافة الكيانات الاقتصادية العامة والتي تقوم بأنشطة خارج الموازنة ولكنها تؤثر على السلامة المالية للدولة مثل الهيئات الاقتصادية وبنك الاستثمار القومي.

تحديد موعد ثابت لوزيري المالية والتنمية الاقتصادية لإلقاء كل منهما بيانه (عن الموازنة والخطة) على الا يتجاوز شهراً من تقديم مشروع الموازنة، وذلك لأن مجلسي الشعب والشورى لايبدآن مناقشة جدية لهذه البيانات إلا عقب هذه العملية، وبالتالي فإن تأخر إلقاء البيان يؤدى إلى تأخر المناقشة، وبالتالي فقدان الأثر الإيجابي من التعديلات.

تحديد المسئولية عن نشر بيانات الموازنة والمالية ودعم شرعية ومؤسسية نشر تقارير الموازنة وتقارير المتابعة الشهرية والنصف سنوية.

إلزام وزارة المالية بنشر موازنة المواطن، وهى نسخة مبسطة وسهلة من الموازنة العامة للدولة، يستطيع المواطن العادي قرأتها وفهمها.

إلزام الحكومة بعمل وتبنى إطار لسياسة الموازنة متوسطة الأمد تعكس الأهداف والتوجهات الاستراتيجية على المدى المتوسط واليات تحقيقها.

ضرورة العمل على إصدار بيان ماقبل الموازنة تعرض فيه الحكومة الثوابت التى تستند إليها لصياغة مشروع الموازنة مثل تقديرات النمو وتكونه ومعدل التضخم المتوقع وكذلك معدلات الفائدة والبطالة، وأوضاع الميزان الجاري بميزان المدفوعات وغيرها من الأمور المرتبطة به.

تحديد سياسة واضحة للإفصاح عن المخاطر المالية المحتملة وآثارها المختلفة، مثل الدين العام وإدارته وكذلك المتأخرات والضمانات الحكومية.

وضع معايير محددة للحكم على مدى نجاعة وكفاءة السياسة المالية، وبالتالي عدم الاقتصار على مجرد عرض بيانات صماء عن الموازنة وأرقام، دون الدخول فى بعض التفاصيل المهمة، اى نشر بيانات غير مالية مثل عدد المستفيدين من البرامج التأمينات الاجتماعية وعدد المدارس والمستشفيات وغيرها.

سرعة إنشاء المجلس الأعلى للضرائب المنصوص عليه في قانون الضرائب الجديد.

تحديد سقوف عليا للنفقات العامة في موازنة الدولة، وكذلك في موازنات الوزارات والهيئات المختلفة استناداً إلي بعض المعايير، مثلاً ألا تتعدي الزيادة في الإنفاق العام معدل الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي.

تحديد المشاكل التي ترغب الحكومة فى حلها. وقد يتم ذلك من خلال استبيان عام، لمساعدة القائمين على تقديم هذه الخدمات على التعرف على المشاكل التي يواجهونها وكيفية حلها في المستقبل.

تحديد أهداف محددة يكون من شأنها التصدي للمشاكل السابق تحديدها، وخلال هذه المرحلة قد يكون من المفيد عقد مقارنات دقيقة للتعرف على الخدمات الأكثر نقصاً، وكذلك المناطق الجغرافية الأكثر حرماناً من الخدمات العامة وذلك حتى يمكن وضع قائمة بأولويات التنفيذ.

تحديد أسلوب تنفيذ الأهداف، وقد يكون من الأفضل فى هذه المرحلة صياغة الأهداف صورة برامج تربط ما بين الموارد المتاحة و الأهداف المخططة. و كما قد يكون من المفيد خلال هذه المرحلة تشجيع مشاركة المجتمع فى اقتراح أكثر الأساليب ملاءمة للتنفيذ.

تقييم مدى تنفيذ هذه الأهداف وذلك من خلال استخدام المؤشرات المختلفة التي يتم تحديدها مسبقاً للحكم على مدى تحقق الأهداف المختلفة.

٢- الشفافية فى المعاملات الحكومية وصنع القرارات:

تقوم الشفافية على تعميم المعلومات المتعلقة بحقوق المواطنين والخدمات، التي يحق لهم القيام بها، وسبل الحصول على تلك الحقوق. ويشمل ذلك التقاليد والمؤسسات التي تمارس بها السلطة في بلد ما من أجل الصالح العام، مثل عملية اختيار القائمين على السلطة ومراقبتهم واستبدالهم، وقدرة الحكومة على إدارة مواردها بفاعلية، وتنفيذ سياسات سليمة واحترام المواطنين والحكومة لمؤسسات الدولة.

وقد أثبتت الدراسات الجارية فى هذا الشأن أن الطريقة التي تنفق بها الحكومات مواردها المالية تبدو أكثر أهمية من حجم ما تنفقه من أموال أو الغرض الذي تنفق هذه الأموال من أجله، وبالتالي فان الكشف العلني والواضح عن هذه المسألة يتطلب النشر الكامل للبيانات المالية للدولة، فى الوقت المناسب، كما يجب أن تكون تلك البيانات موثقة وعلى درجة عالية من الدقة، ويمكن الرجوع إليها بحيث يسهل فهمها، كما يجب أن تكون حديثة وتتفق مع المعايير الدولية المتبعة فى البلدان الأخرى.

٣- ضرورات الإصلاح المؤسسي والهيكلي:

فى هذا السياق تتزايد أهمية الحديث عن ضرورات الإصلاح المؤسسي والهيكلي، جنبا إلى جنب مع الإصلاح الاقتصادي، خاصة من جانب مؤسسات التمويل الدولية كالصندوق والبنك الدوليين. وهو ما أدى إلى قيام العديد من البلدان، خلال حقبة التسعينيات من القرن الماضي، بتطبيق سياسات للإصلاح الاقتصادي، وشهدت تلك الفترة زيادة محسوسة وملموسة في هذه البرامج سواء من حيث نطاقها أو اتساعها وعمقها. بيد أن النتائج التي أسفرت عنها لم تكن على نفس مستوى التوقعات، حيث نجحت بشدة فى بعضها وفشلت بشدة فى البعض الآخر، وهو ما دفع بعدد من كبار الاقتصاديين العالميين (١٦ اقتصادياً) إلى الاجتماع فى برشلونة فى سبتمبر ٢٠٠٤، ووضعوا ما يسمى «توافق برشلونة» كبديل عن «توافق واشنطون» الذي كان معمولا به في برامج الإصلاح السابقة. وأكد هؤلاء مجموعة من الأمور المهمة التي يجب مراعاتها فى برامج الإصلاح، يأتى على رأسها أهمية معرفة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لكل بلد على حدة، والتركيز على ضرورة الإصلاح المؤسسي والحوكمة.

وبالتالي أصبحت "الحوكمة" أو "الحكم الجيد" ضرورة أساسية لضمان ممارسة الحكم بصورة صحيحة. وفى هذا السياق يرى البنك الدولي أن الحوكمة "هي ممارسة السلطة بشكل يحترم كرامة كل المواطنين وحقوقهم وواجباتهم". وبالتالي فهو يرتكز فى هذا التعريف على دعامتين أساسيتين، هما التضمينية والمساءلة ويقصد بالأولى المساواة أى أن كل من له مصلحة فى عملية إدارة الحكم ويود المشاركة فيها يمكنه فعل ذلك على قدم المساواة مع

الجميع. وبمعنى آخر فإن معاملة الحكومة للمواطنين يجب أن تتم على قدم المساواة أمام القانون دون تمييز، وكذلك تأمين فرص متساوية لهم لكي يستفيدوا من الخدمات التي توفرها الحكومة. مع الإشارة إلى أن المساواة هنا لا تتعلق فقط بالمساواة بين الجنسين، ولكنها تمتد لتشمل المساواة فى التنمية بين الأقاليم المختلفة فى الدولة والمساواة فى الحصول على الخدمات العامة وغيرها من الأمور.

أما المساءلة فهي تنبع من التمثيل الشعبي إلى الشفافية في آليات الحكم وتوافر المعلومات والمعرفة، أى أن مفهوم الحوكمة يتصل بتحول مضمون الديمقراطية من التمثيل النيابي إلى المشاركة والشفافية والمساءلة. من هنا تأتى أهمية المنهج أو الأسلوب الذي تمارس به السلطة مسئوليتها، ونقصد به قوانين اللعبة التى تتفق عليها كل الأطراف المعنية وتشرف على تنفيذها مؤسسات منفتحة، تتقبل إسهام الجميع، لأنها تعمل وفقا لمبادئ ومعايير الشفافية.

وبالتالى فإن أسلوب التنظيم والإدارة فى المجتمع والمتعلق بكيفية ممارسة السلطة فى البلد، هو الحاكم الأساسي لهذه المسألة، ويتطلب ذلك معرفة العملية التى تختار بواسطتها الحكومات وآليات مراقبتها ومساءلتها، وثانياً: قدرة الحكومة على إدارة الموارد بكفاءة وفعالية، وفرض قواعد تنظيمية سليمة، وثالثاً: مدى احترام المواطنين والحكومة للمؤسسات التى تحكم المعاملات الاقتصادية والاجتماعية المتبادلة بينهم.

٤– تفعيل دور المجتمع المدني:

لاشك أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب بالضرورة تفعيل دور المجتمع المدني والأحزاب المصرية وتطويريهما بغية جعلهما قادرين على المشاركة الفعالة في بناء جدول إعمال المستقبل، وهى مسألة مهمة خاصة وأن ظروف الحياة السياسية في مصر ووضعها الحالي قد أديا إلى العديد من المشكلات الحزبية بعضها داخلي، يظهر في الانقسامات والانشقاقات داخل هذه الأحزاب نفسها. وبعضها خارجي يتعلق بالبيئة السياسية التي تعمل في إطارها، خاصة انسداد إمكانية التطور السياسي لها نتيجة لانسداد أفق تداول السلطة في المجتمع وغياب دور المؤسسات المحايدة ومشكلة الديمقراطية وضعف الطبقة الوسطى وأزمة الثقة في الرأسمالية المصرية وغيرها من القضايا، وكلها أمور أدت إلى بروز ما يمكن أن نطلق عليه (المعارضة الدائمة) وبالتالي المزايدة السياسية على كافة القضايا المطروحة بما فيها قضية الإصلاح الاقتصادي. والأهم من ذلك غياب ثقافة البرامج الحزبية ودورها فى جذب الجماهير، مع زيادة التركيز على قضايا السياسة بأكثر بكثير من القضايا الاقتصادية.

أهم المصادر والمراجع:

عبد الفتاح الجبالى «الموازنة العامة والمواطن المصري» مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية القاهرة ٢٠٠٨.

عبد الفتاح الجبالى «السياسة المالية خلال العقد الأول من القرن الحادي والعشرين» ورقة خلفية مقدمة إلى التقرير السنوي الثاني لمعهد التخطيط القومي.

عبد الفتاح الجبالي (الدين العام المحلي في مصر الأسباب والحلول) كراسات إستراتيجية، السنة التاسعة العدد ٧٧، مركز الدراسات السياسة والإستراتيجية بالأهرام.

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية «الممارسات النموذجية حول شفافية اعداد وتنفيذ الموازنة

صندوق النقد الدولي «النسخة المعدلة لدليل شفافية المالية العامة» فبراير ٢٠٠١.

لجنة الخطة والموازنة تقرير عن الموازنة العامة للدولة. سنوات مختلفة.

معهد التخطيط القومي «الاقتصاد المصري بين فرص النمو وتحديات الواقع» القاهرة سبتمبر ٢٠٠٦.

وزارة المالية «سياسات الأجور وتعويضات العاملين بالدولة فى مشروع موازنة ٢٠٠٨/٢٠٠٧» مايو ٢٠٠٧.

البنك الدولي «تقرير عن التنمية في العالم» أعداد مختلفة.

وزارة التنمية الاقتصادية «تقارير متابعة الخطة السنوية» أعداد متفرقة.

وزارة المالية، الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

وزارة المالية، الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

وزارة المالية منشور اعداد الموازنة العامة للدولة» سنوات مختلفة.

وزارة المالية نماذج اعداد الموازنة العامة للدولة.

الجهاز المركزي للمحاسبات، تقرير عن نتائج فحص الحسابات الختامية للدولة، سنوات مختلفة.

مجلس الشعب المصري، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن الموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

مجلس الشعب المصري، تقرير لجنة الخطة والموازنة عن الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة، سنوات مختلفة.

The international budget project "open budget initiative" 2006.

World Bank Budgeting and Budgetary Institutions. 2007.

World Bank, Upper Egypt – Challenges and Priorities of Rural development, June15, 2006.

I.M.F, Arab Republic of Egypt, Staff Report for the 2007 Article 1V Consultation, November 1,2007.

I.M.F, Arab Republic of Egypt, Selected Issues, November 6,2007.

I.M.F, Arab Republic of Egypt, Staff Report for the 2006 Article 1V Consultation, June 15, 2006.

Diamond, Jack (2000), "Public Expenditure Management", a paper presented at a conference on Post-Election Strategy, April 2000.

Handoussa, Heba (2002), "Employment, Budget Priorities and Microenterprises", a paper prepared for a conference organized by the Egyptian Center for Economic Studies on Employment and Unemployment in Egypt, January 13-14, 2002. (Forthcoming)

Helgason, Sigurdur (1997), "International Benchmarking Experiences from OECD Countries", a paper presented at a conference organized by the Danish Ministry of Finance on International Benchmarking, February 1997.

OECD, 2001, Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries. Edited by Richard Allen and Daniel Tommasi. France

Panizza, Ugo (2001), "Macroeconomic Policies in Egypt: An Interpretation of the Past and Options for the Future", ECES Working Paper No.61.

ميزانية الأمن والمجتمع المدني

مصر نموذجاً

نجاد البرعي

محامٍ بالنقض – شريك رئيسي

مقدمة عامة

تعد الرقابة على المال العام أحد الأدوار الأساسية المميزة لكل المجتمعات الحديثة، بل إن نشأة البرلمانات أساسا جاءت لتحقيق هذه العملية. من هنا كان من الضروري العمل على تدعيم وتعزيز الرقابة المالية بصورة تجعلها قادرة على الحيلولة دون العبث بالمال العام أو إهداره. ولهذا شهدت الآونة الأخيرة اهتماما متزايدا على كافة المستويات النظرية والعملية، وكذلك فى مختلف الدول المتقدمة والنامية، بعملية صنع الموازنة ومدى الشفافية التى تتمتع بها من جهة، وبكفاءة إدارة المالية العامة وبصفة خاصة إدارة الإنفاق العام والدين العام من جهة أخرى. وذلك بعد أن تفاقمت العجوزات فى موازنات هذه الدول بصورة كبيرة، وأدى الى المزيد من الاقتراض ومن ثم زيادة الدين العام.

وتكتسب السياسة المالية خصوصيتها من كونها إحدى أدوات السياسة الاقتصادية التي تمكن الدولة من تنفيذ سياساتها الاقتصادية والاجتماعية الهادفة إلى رفع مستوى معيشة ورفاهة المواطنين. كما أنها تعكس الموارد المالية المتاحة للحكومة والتي يمكن استخدامها في تمويل الخدمات التي عادة لا يقبل على توفيرها القطاع الخاص (السلع العامة أو تلك التي لا يوفرها القطاع الخاص بشكل مقبول سياسياً).

ويتوقف نجاح السياسة الاقتصادية عموما والمالية منها على وجه الخصوص، فى تحقيق أهدافها التنموية على عاملين أساسيين هما الموارد المتاحة للمجتمع والكيفية التي يتم بها استخدام هذه الموارد. ومن المعروف أن الغرض الأساسي من إعداد الموازنة هو تحقيق نوعين من الرقابة الأولى دستورية والثانية اقتصادية ومالية. ومن حيث الوظيفة الأولى تعد الموازنة وثيقة سياسية وقانونية تخدم أهداف الرقابة الدستورية وتضمن المشاركة الفعالة من جانب كافة فئات المجتمع. وهو ما يتطلب بدوره المعرفة الكاملة بالأوضاع المالية، وبالتالي الشفافية المطلقة في عرض بنود الموازنة.ليس فقط للأغراض الاقتصادية، ولكن وهو الأهم من أجل المزيد من المساءلة السياسية أمام السلطات الرقابية والتشريعية والشعبية. إذ تعد الشفافية من العوامل الضرورية التي تمكن مجلس الشعب والمجتمع بوجه عام من مراقبة الحكومة ومحاسبتها. ويستلزم تحقيق الشفافية توضيح أهداف الموازنة وكذلك توزيع الإنفاق على البنود المختلفة، بالإضافة إلى توفير بعض المؤشرات التي تساعد على متابعة الموازنة، فضلا عن ضرورة نشر المعلومات حول ما تم تنفيذه من أهداف الموازنة.

مقدار الشفافية الذي تتسم به الموازنات العامة وفقاً لاستطلاع شفافية الموازنة ٢٠٠٨:

الشفافية تتمحور حول حق المواطنين فى المعرفة وتستلزم نشر المعلومات حول ما يفترض أنه الأدوار المختلفة لموظفي الحكومة ومؤسساتها وتحدد المسئوليات علي كل منها. ولهذا تشترط الشفافية توفر المعلومات الدقيقة في مواقيتها وإفساح المجال أمام الجميع للإطلاع على المعلومات الضرورية والموثقة، ولذلك يجب أن تنشر تلك المعلومات بعلنية ودورية من أجل توسيع دائرة المشاركة والرقابة والمحاسبة ومحاصرة الفساد من جهة، والمساعدة على اتخاذ القرارات الصالحة فى السياسة العامة من جهة أخرى.

وفى هذا الإطار يرى خبراء صندوق النقد الدولي أن الشفافية هي الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل ووظائف القطاع الحكومي ونوايا السياسة الاقتصادية وحسابات القطاع العام التى من شأنها تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية وحشد تأييد قوى للسياسات الاقتصادية من جانب الجمهور الذي سيكون على علم تام بمجريات الأمور. من هذا المنطلق تأتى أهمية مؤشر شفافية الموازنة Open budget index الصادر عام ٢٠٠٨ عن International budget partnership باعتباره أول دليل في هذا المجال استنادا إلى استطلاعات للرأى مفصلة قام بها خبراء محليون في ٨٥ دولة، وهو عبارة عن ١٢٢ سؤالا لجمع معلومات مقارنة عن قدرة المواطن على الحصول على معلومات تتعلق بالموازنة وكمية المعلومات المتاحة. وقد خلص المؤشر بعد دراسة ٨٥ دولة إلى النتائج التالية:

أن الدول الأقل شفافية فيما يتعلق بالموازنة العامة تقع في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وجنوب الصحراء الإفريقية.

ان هناك خمسة بلدان فقط تقدم معلومات وافرة وضرورية لمساءلة الحكومة «هى فرنسا ونيوزيلندا وجنوب أفريقيا والمملكة المتحدة والولايات المتحدة».

تقدم معظم الدول معلومات قليلة خلال مراحل صياغة مسودة الموازنة، وتنفيذها وتدقيقها. وهو ما يمنع الجمهور من الحصول على مدخلات ومعلومات حول السياسات المستهدفة والأولويات، وتحسين قيمة الأموال والحد من الفساد.

في غالبية الدول المشمولة بالمسح، تتمتع المجالس التشريعية بسلطات مقيدة، وبوقت وقدرات محدودة، على نحو يقلل من إمكانية مراجعة مشروع الموازنة الذي تقدمه السلطة التنفيذية ومراقبة تطبيقها.

على ذات المنوال، وفي العديد من البلدان، لا تتمتع هيئات التدقيق والرقابة العليا بالاستقلال الكافي أو التمويل اللازم للقيام بمهامها ولا توجد آليات موضوعه لمتابعة مدي تنفيذ السلطة التنفيذية لملاحظات تلك الأجهزه[1].

ما الذي يجعل ميزانية الأمن مختلفة؟

ماهو الأمن:

للأمن تعاريف عدَّة في اصطلاح العلماء والكتاب، وذلك لتنوع النظرة واختلاف التصور، وتباين المشارب، وإن اتَّفقت على بعض وظائفه وأهدافه. فقد عرَّفته موسوعة السياسة بأنَّه: «تأمين سلامة الدولة ضد أخطار خارجية وداخلية قد تؤدي بها إلى الوقوع تحت سيطرة أجنبيَّة نتيجة ضغوط خارجية أو انهيار داخلي».وعرَّفه اللواء عدلي حسن سعيد بأنَّه: «تأمين الدولة من الداخل ودفع التهديد الخارجي عنها بما يكفل لشعبها حياة مستقرة توفر له استغلال أقصى طاقاته للنهوض والتقدم والازدهار». ويعرِّفه الدكتور علي الدين هلال بأنَّه: «تأمين كيان الدولة والمجتمع ضد الأخطار التي تتهدَّدهما داخلياً وخارجياً، وتأمين مصالحهما وتهيئة الظروف المناسبة اقتصادياً واجتماعياً لتحقيق الأهداف والغايات التي تعبر عن الرضاء العام في المجتمع». وقيل أيضاً بأنَّ الأمن هو: «الجهد اليومي المنظم الذي يصدر عن الدولة لتنمية ودعم أنشطتها الرئيسية، السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ودفع أي تهديد أو تعويق أو إضرار بتلك الأنشطة».

كما يذكر الدكتور ممدوح شوقي أنَّه: «قد جرى العمل على أنَّ المقصود بالأمن في مفهومه الواسع هو تحقيق الأمن على المستويين الداخلي والخارجي. وأخيراً يذكر الدكتور عبد الله القبَّاع أنَّ الأمن لأي دولة يتكون من ثلاثة مستويات: داخلية، وإقليمية، وخارجية.[٢]

وفي مصر يقصد بميزانية الأمن ميزانيه كل من وزارة الدفاع ووزارة الداخلية، وتضلع الأولي بمهام الأمن الخارجي، أما الوزارة الثانية فهي المسئولة عن الأمن الداخلي، وفي كثير من الأحيان تمد الأولي الثانية بحاجتها من الرجال، حيث تعتمد قوات مكافحة الشغب المصريه – الأمن المركزي – أساسا علي المجندين غير المؤهلين الذين يلتحقون بصفوف القوات المسلحة ويجري ندبهم لوزارة الداخلية، كما تقوم ذات القوات باستيفاء احتياجاتها التسليحية من منتجات الهيئة العربية للتصنيع وهي هيئة تابعة بشكل كامل للقوات المسلحة المصرية خاصة بعد أن انسحبت منها الدول العربية التي شاركت في إنشائها بعد معاهدة السلام مع إسرائيل.

وتبلغ ميزانية وزاره الدفاع المصرية ١٧ مليار جنيه مصري، وميزانية وزارة الداخلية حوالي تسعة مليارات جنيه مصري، والرقم نفسه لميزانية وزارة الأعلام وفقاً لآخر موازنة مصرية معلنة، حين تبلغ موزانة وزارة الصحة ٤،٨ علي سبيل المثال.

ومنذ عام ١٩٦٧ وحتي الآن وعلي الرغم من توقيع معاهدة السلام مع إسرائيل وعدم وجود تهديدات خارجية جادة فإن مجلسي الشعب والشوري دأبا علي تفويض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون في مجال بيع وشراء السلاح للقوات المسلحَة المصرية[٣].

١-١ ما الذي يجعل ميزانية الأمن مختلفة

في الدول الديمقراطية لا تعتبر ميزانية القوات المسلحة ولا الشرطة ميزانية مختلفة أو تتمتع بقدر عال من السرية أو تعتبر مناقشتها مناقشه لأمور حساسة أو تضر بالأمن الوطني بأي حال، وحتي عام ١٩٥٠-١٩٥١ قبيل قيام الثوره المصرية كانت الميزانية المصرية بما فيها ميزانيات القوات المسلحة والأمن الداخلي معلنة بأكبر قدر ممكن من التفصيل وتحظي بمناقشه معمقة داخل البرلمان شأنها شأن سائر بنود الميزانية العامة للدولة، وتشهد علي ذلك مناقشات مجلس النواب لما اطلق عليه فضيحة الأسلحة الفاسدة والتي أتهم فيها كبار رجال القوات المسلحة بتزويد الجيش المصري في حرب فلسطين ١٩٤٨ بأسلحة غير صالحة للاستخدام.

علي أنه إعتباراً من عام ١٩٥٢ لم تعد ميزانيات الأمن، ولا الميزانية العامة محل مناقشة في مصر تحظي بمناقشة حقيقة للعديد من الإعتبارات من بينها:

عدم وجود أحزاب سياسية حيث ألغيت الأحزاب السياسية وسيطر حزب واحد علي الحياة السياسية المصرية واختلفت مسمياته من جبهة التحرير إلي الإتحاد القومي إلي الإتحاد الإشتراكي، وهو ما جعل مثل تلك المناقشات **غير مطلوبة ولا مرغوبة**.

تأميم المجتمع المدني عبر عدد من القوانين حددت للمجتمع المدني أهدافاً عامة ثقافية أو علمية أو دينية وأعتبرت أن مشاركته في مناقشة أوجه الإنفاق العام نوع من العمل السياسي محظور عليه.

التحجج بالتهديدات الخارجية والصراع مع إسرائيل لمنع مناقشة ميزانيات الأمن بشكل عام بحجة أن تلك الميزانيات تشكل أسرارا عسكرية لا يمكن مناقشتها ويتعين أن تظل طي الكتمان.

سيادة نظرية النيابة عن المجتمع بمعني أن المجتمع قد فوض الثورة وقادتها في اتخاذ ما يرونه من إجراءات لحماية البلاد، وبالتالي فلا داعي لأي مناقشات أخري، فهم

قادرون علي اتمام المهمة.

عدم وجود صحافة حرة وخاصة فالصحافة كلها قد أصبحت مملوكة للدولة بعد تأميم المؤسسات الصحفية الخاصة، وبالتالي لم يعد مسموحا بهذا النوع من المناقشات الذي أعتبر تشكيكا في ذمة القائمين علي العمل العام، مرفوض ولا يجوز.

١- ما هو دور مؤسسات المجتمع المدني في عملية إعداد الميزانية، وإقرارها وتقييم طريقة التنفيذ؟

حتي نعرف ما هو دور المجتمع المدني في عملية إعداد الموازنة وإقراراها يمكن لنا أولاً أن نمر بسرعة حول آليات إعداد الموازنة.

١-٤ آليات إعداد الموازنة:[٤]

تتطلب هذه المسالة معرفة آليات صنع الموازنة العامة للدولة ومدى مشاركة المجتمع فيها ؟ وإن كان من المتفق عليه بشكل عام أن السلطة التنفيذية هى السلطة المنوطة بإعداد الموازنة، في حين أن السلطة التشريعية هي المسئولة عن الاعتماد والمراقبة. وتشترك مجموعة من الأطراف فى وضع الموازنة العامة للدولة، ويقع على عاتق مجلس الوزراء المسئولية الرئيسية فى تحديد أولويات التنمية لاقتصادية وتوفير الموارد اللازمة لتحقيقها. ويعتبر وزير المالية هو المسئول عن رسم وتنفيذ السياسة المالية ويضطلع الوزراء المعنيين بتنفيذ السياسات المختلفة كل حسب تخصصه.

ويمر إعداد الموازنة فى مصر بعدة مراحل أساسية على النحو التالي:

المرحلة الأولى: الإعلان عن "منشور إعداد الموازنة وفيه تستعرض وزارة المالية المحاور الأساسية التي ترتكز عليها السياسة المالية خلال العام المقبل، متضمنا الأهداف الرئيسية لمشروع الموازنة والقواعد العامة لتقديرات الاستخدامات والموارد التي يتعين على الجهات المختلفة واللجان المشكلة بها لإعداد مشروع الموازنة والعمل على تحقيقها والالتزام بها.

المرحلة الثانية: وتتم على مستوى مجلس الوزراء، وتقوم خلالها وزارة المالية بإعداد مسودة لمشروع الموازنة ويقوم كل من وزير المالية و التنمية الاقتصادية، بالإضافة إلى بعض الوزارات الاقتصادية الأخرى بمناقشة هذه المسودة. وذلك بغرض القضاء على أية مشكلات قد تقع بين الوزارات المختلفة. ويتم عرض نتائج تلك المناقشات على مجلس الوزراء بأكمله للموافقة. وبناء على تلك المناقشات، يقوم وزير المالية بإجراء التعديلات اللازمة بعد

إقرارها وإعداد مشروع الموازنة المعدل الذي يتم إرساله إلى رئيس الجمهورية لإجازته. ويتم تسليم مشروع الموازنة لمجلسي الشعب والشورى، ويقوم وزيرا المالية والتنمية الاقتصادية، كل فى مجاله، بإلقاء بيان لشرح أهداف الموازنة والخطة والمنطق الذي تم إعدادهما في إطاره.

المرحلة الثالثة: تتضمن عرض الموازنة على لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، وكذلك لجنة الشئون المالية والاقتصادية بمجلس الشورى، لمناقشتها إما داخل اللجنة أو مع اللجان الأخرى فى المجلسين. وبعد ذلك تقوم اللجنة بإعداد تقرير عن مشروع الموازنة لعرضه على أعضاء المجلسين(الشعب والشورى) لمناقشته والتصويت على إجازة أو رفضه، وذلك بعد إجراء مناقشة مستفيضة مع وزيري المالية والتنمية الاقتصادية.

المرحلة الرابعة: بعد التصديق على مشروع الموازنة، تتحول إلى قانون يبدأ العمل به مع بداية السنة المالية، وتبدأ مرحلة التنفيذ، ويقوم وزير المالية بمتابعة الإنفاق على جميع الأبواب ماعدا الباب السادس فهو مسئولية وزير التنمية الاقتصادية وبنك الاستثمار القومي فيقومان بمتابعة الإنفاق الاستثماري.

المرحلة الخامسة: بعد انتهاء العام المالي مباشرة، تقوم الوزارات المختلفة بتقديم حساباتها الختامية لمناقشتها والانتهاء منها. ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة تلك الحسابات ويشترك كذلك في المناقشات التي تتم بين الوزارات تمهيدا لإنهاء تقريره النهائي. وفى النهاية تقوم وزارة المالية بإرسال كل الحسابات إلى مجلس الشعب لمناقشتها، كما يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات (تابع مباشرة لرئيس الجمهورية) بمراجعة(post Ex) تنفيذ الموازنة ويرسل تقريره إلى مجلس الشعب ويناقش التقريرين معا.

٢-٤ مشكلات الوضع الحالي لصنع الموازنة:

هكذا يتضح لنا أن هناك بعض أوجه القصور التي تحول دون تفعيل الرقابة الشعبية والبرلمانية للموازنة،خاصة عدم وجود قدر كاف من الشفافية فى مراحلها الأولى وهى المرحلة التي تضع الأسس الرئيسية للموازنة. وهنا تجدر الإشارة إلى عدة ملاحظات أساسية، تحول دون تفعيل المشاركة المجتمعية، منها مايلى:

عدم وجود وثيقة متكاملة وشاملة عن الموازنة تقدم للبرلمان،إذ ان كل مايقدم عبارة عن بيان مالي يلقيه وزير المالية لايحتوى على كثير من الأمور المهمة.

غياب تفاصيل الاستثمارات العامة وفقا للقطاعات الوظيفية، مع ملاحظة ان التقسيم الوظيفي للمالية يختلف عن التقسيم الوظيفي لوزارة التنمية الاقتصادية.

الاقتصار على مناقشة البيان المالي وملامح الخطة التنموية السنوية، دون الدخول إلى تفاصيل كل منهما بطريقة صحيحة بل أن البعض يعتبر الموازنة العامة للدولة هى البيان المالي الذي يلقيه وزير المالية، رغم كونه مجرد الملامح العامة لهذه الوثيقة الأساسية.

عدم تحديد لجان استماع من خارج المجلسين، خاصة من جانب الخبراء والاكاديمين، وليس المسئولين الحكوميين.

الاهتمام في النقاش بالقضايا الجزئية، دون المناقشة التفصيلية للمشروع.

٣-٤ في أي مرحلة يتعين أن يشارك المجتمع المدني؟

من المهم ان يكون المجتمع المدني شريكاً فاعلاً في مناقشة الموازنة العامة وخاصة في المراحل الأولي والثالثة والخامسة. الأولي عند الإعلان عن «منشور إعداد الموازنة» حيث تستعرض فيه وزارة المالية المحاور الأساسية التي ترتكز عليها السياسة المالية خلال العام المقبل،و الأهداف الرئيسية لمشروع الموازنة والقواعد العامة لتقديرات الاستخدامات والموارد، ففي هذه المرحلة يمكن أن يشارك المجتمع المدني في ترتيب الأولويات وتحديدها، فضلا عن معرفه اتجاهات الحكومة والطريقة التي تنوي بها إنفاق الأموال، والموارد المتاحةوغيرها. والثالثة عند عرض الموازنة على لجنة الخطة والموازنة بمجلس الشعب، وكذلك لجنة الشئون المالية والاقتصادية بمجلس الشورى، لمناقشتها إما داخل اللجنة أو مع اللجان الأخرى فى المجلسين. والخامسة بعد انتهاء العام المالي مباشرة،حين يقوم الجهاز المركزي للمحاسبات بمراجعة الحسابات الختامية، ويرسل تقريره النهائي إلي مجلس الشعب. فحين تشكل المرحلتين الأولي والثالثة ما يعرف بعملية الرقابة علي تقسيم الموارد وتحديد أوجه الإنفاق، فإن المرحلة الخامسة تجعل المجتمع المدني شريكا في الرقابة علي طرق الأنفاق ومدي اتفاقه مع أهداف السياسة المالية والموارد المتاحة.

١- كيف يمكن لمؤسسات المجتمع المدني تدعيم الشفافية في ميزانية الأمن؟ وفي أي مستوي من مستويات دائرة إعداد الميزانية؟

لا يمكن للمجتمع المدني أن ينخرط في مناقشة ميزانية الأمن وتدعيم الشفافية بالنسبة إلي طرق إنفاقها، بغير إنخراطه بشكل عام في مناقشة الميزانية، وتحديد بنود الإنفاق والرقابة عليها، وفي مجتمع لازال يعتبر أن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات سريه بنص القانون،لا يمكن الحديث عن مراقبة ميزانيات الأمن بشكل واف ولا حتي بشكل سطحي، علي اننا نري ان المجتمع المدني يتعين عليه أن يناقش أولاً أولويات أجهزه الأمن في بلادنا وهي مناقشة هامة وضرورية، فمن ناحيه تساعد مناقشة الأولويات علي تحديد طريقة إنفاق الموادر الموضوعة تحت تصرف الأمن، وإلي أي قطاع توجه، وعلي صعيد وزارات الداخلية مثلا فإن إعادة توزيع

بنود الميزانية بين القطاعات المختلفة وأسباب الإهتمام بقطاع علي حساب قطاع آخر، ففي بلداننا العربية كثيراً ما يجري الإهتمام بقطاعات لأسباب ذات طبيعة داخلية مثل أقسام البحث السياسي أو ذات طبيعة خارجية مثل شرطة السياحة، علي حساب قطاعات أخري قد تكون أكثر أهمية بالنسبة للمواطنين مثل أقسام البحث الجنائي وشرطة المرور وغيرها. وفي مرحلة المراجعة يتعين أن يكون المجتمع كله مشاركاً في عملية الرقابة علي طرق الإنفاق سواء من حيث توزيع الموارد، أو من حيث إتباع البنود التي جري ربطها، وتدعيم سلطة الجهاز المركزي للمحاسبات، ومناقشة تقاريره.

٢- ما هي العوائق الرئيسية التي تمنع انخراط المجتمع المدني في مناقشة إعداد وتنفيذ موازنات الأمن؟

لا تساعد النظم التسلطية المجتمع المدني علي مراقبة الموازنة العامة بشكل عام وبالتالي مراقبة موازنات الأمن، والتي لا زالت تعتبر في بلادنا من قبيل الأسرار، وبالتالي فإن إشاعة الديمقراطية والشفافية سوف يساعدان دون شك علي دعم رقابة المجتمع علي طرق إنفاق الموارد العامة بما فيها موارد الأمن تحديداً. علي أن هناك عدد من العوائق الأخري التي يتعين الإشارة اليها.

٦-١. انعدام الوعي بأن الأموال العامة هي أموال المجتمع وأن علي المجتمع أن يراقب طرق إنفاقها، وبالتالي فإن هناك عدم إهتمام من المجتمع بالرقابة علي مثل تلك الموضوعات.

٦-٢. عدم تبسيط الموازنة العامة وبالتالي فإن فهمها يصعب علي بعض المتخصصين فما بالنا بالمجتمع الذي تنتشر فيه الأمية المالية.

٦-٤. منع تداول المعلومات أو علي الأقل صعوبة الوصول اليها، وهي أمر في غاية الأهمية لمتابعة أوجه إنفاق الموزانة العامة.

٦-٥. عدم نشر تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات حول طرق إنفاق الموازنة بشكل رسمي وتعميمها، فحتي الأن لازالت تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات غير مرخص بنشرها وفقا للقانون رغم ان الصحافة الخاصة بدأت فعلا في نشر تلك التقارير، ومناقشتها في العامين الأخيرين ولكن ذلك كله خارج اطار القانون.

٦-٦. التستر خلف عبارات ضخمه مثل امن الوطن والأمن القومي وذمه المسئولين، واسم رئيس الجمهوريه لوضع حد للمناقشات حول المال العام بشكل عام، وميزانيات الأمن بشكل خاص.

٣. توصيات ختامية.

هناك عدد من التوصيات التي يمكن التقدم بها لتحسين أسلوب إعداد الموازنة وتشديد

رقابة المجتمع عليها بشكل عام.

يجب العمل على إنشاء نظام للمحاسبة شامل ومتكامل بحيث تقدم الموازنة بيانات كاملة وشاملة عن النشاط الحكومي السابق والحالي والمستقبلي، وتغطى بالتفصيل جميع العمليات الحكومية، مما يؤدى إلى زيادة كفاءة الإدارة المالية للموازنة.

تضمين قانون الموازنة باباً جديداً عن شفافية الموازنة يحتوى على القواعد العامة والشروط التي يجب الالتزام بها فى إعداد قانون الموازنة وكافة التقارير المتعلقة بالمالية العامة. على النحو الذي يضع إطاراً موحداً ومتسقاً لكيفية إعداد وثائق الموازنة.

تقديم معلومات كافية عن كل الكيانات الاقتصادية العامة والتي تقوم بأنشطة خارج الموازنة ولكنها تؤثر على السلامة المالية للدولة مثل الهيئات الاقتصادية وبنك الاستثمار القومي.

تحديد المسئولية عن نشر بيانات الموازنة والمالية ودعم شرعية ومؤسسية نشر تقارير الموازنة العامه للدوله والزام وزاره الماليه بنشر تقارير متابعة شهرية ونصف سنوية بأسلوب مبسط يمكن العادي قرائتها وفهمها ومناقشتها

إصدار نسخة مبسطة وسهلة من الموازنة العامة للدولة، يستطيع المواطن العادي قراءتها وفهمها.

ضرورة العمل على إصدار بيان ماقبل الموازنة تعرض فيه الحكومة الثوابت التى تستند إليها لصياغة مشروع الموازنة مثل تقديرات النمو وتكونه ومعدل التضخم المتوقع وكذلك معدلات الفائدة والبطالة، وأوضاع الميزان الجاري بميزان المدفوعات.

تحديد سياسة واضحة للإفصاح عن المخاطر المالية المحتملة وآثارها المختلفة، مثل الدين العام وإدارته وكذلك المتأخرات والضمانات الحكومية.

تحديد سقوف عليا للنفقات العامة في موازنة الدولة، وكذلك في موازنات الوزارات والهيئات المختلفة استناداً إلي بعض المعايير، مثلاً ألا تتعدي الزيادة في الإنفاق العام معدل الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي.

المال السايب*

رؤية حول آليات حماية المال العام وأسباب إهداره.

لا يمكن إلا أن نعترف بأن هناك تحسناً قد طرأ علي الأوضاع الإقتصادية في مصر ولو من الناحية الرقمية. فعلي الرغم من أن معدل التضخم في مصر قد وصل إلي ٤ر١٤ ٪ خلال ينايرالماضى ٢٠٠٩ – وفقا للأيكونمست – إلا أن معدل نمو الإنتاج الصناعي قد وصل إلي ٣ر٧ ٪ خلال الربع الثالث لعام ٢٠٠٨،وسجل الناتج المحلى الإجمالى نمواً بلغ حوالى ٩ر٥٪، فيما سجل رصيد الحساب الجارى فائضا يقدر بحوالى ١ر٠ مليار دولار، بينما سجل رصيد ميزان التجارى عجزا قدره ٢ر٢٥ مليار دولار خلال نفس الفترة [٥].ويمكن القول ان الناتج المحلي الإجمالي المصري قد سجل نموا معقولا مقارناً بدول الاقتصاديات الصاعدة التسع الاخرى حيث بلغ ٩ر٥ ٪ خلال الربع الثالث للعام ٢٠٠٨ وفى الهند ٦ر٧ ٪وماليزيا ٧ر٤ ٪ والهند ٦ر٧ ٪ اما الصين فقد سجل معدل نمو الناتج المحلى٨ر٦ ٪ر فى الربع الرابع للعام ٢٠٠٨ وتركيا ٥ر٠ للربع الثالث لعام ٢٠٠٨ ٪ بينما جاءت المكسيك ٦ر٦ ٪ وتايلاند مسجلا ٤ ٪، وهو ما يؤكد ان الأقتصاد المصري استطاع الصمود في وجة ازمه ماليه عاتيه اطاحت بكثير من اقتصاديات دول كبري [٦].

علي أن تلك الأرقام لا يمكن أن تعمي اعيننا عن رؤيه الخلل الواضح في عمليه توزيع الدخل والأنفاق علي الخدمات في مصر، فقد بلغ إجمالي الإنفاق على الصحة كنسبة من المصروفات العامة في الموازنة العامة للدولة رقما لا يتجاوز ٣,٦٪ فقط من الإنفاق كنسبة من الموازنة العامة في عام ٢٠٠٨ – ٢٠٠٩، في حين أنها كانت ١,٢٪ من الموازنة العامة في عام ٢٠٠١ – ٢٠٠٢. وعندما ننظر إلى هذا الرقم الذي نشر – ١٢,١ مليأر جنيه – وهو حجم الإنفاق العام على قطاع الصحة، نجد أن معظمه يذهب إلى الأجور. فالأجور تأخذ النسبة الغالبة من مصروفات الصحة بنسبة تبلغ حوالي ٥٠٪ من إجمالي الإنفاق في الصحة.[٧]

أما التعليم فقد بلغت بلغت الاستثمارات المخصصة خلال عام ٢٠٠٧/٢٠٠٨ ٣,٥ مليارات جنيه منها نحو ١,٣ مليار جنيه لتطوير التعليم قبل الجامعى، ونحو ١,٥٠٠ مليار جنيه للتعليم العالى والجامعى ونحو ٧١٠ ملايين جنيه للبحث العلمى. ومن المستهدف ان تبلغ استثمارات التعليم والبحث العلمى خلال عام ٢٠٠٨/٢٠٠٩ نحو ٣,٨ مليار جنيه[٨].

كما كشف تقرير التنمية البشرية في مصر لعام ٢٠٠٨ عن أن ١٣،٦ مليون فقير فقرا مدقعا في مصر ٣٧٪ منهم يعيشون في ألف قرية مصرية بما يعادل ٣٧٪ من الفقراء ويعيش الباقي في المدن. وحذر التقرير الذي يشرف علي اعداده معهد التخطيط القومي ووزارة الاستثمار المصرية والبرنامج الإنمائي للأمم المتحدة من تلاشي الطبقة الوسطى في ظل انخفاض معدل الأجور وعدم وجود سياسات فاعلة للحد من نسبة الفقر، مطالبا الحكومة المصريه بتعديل مجموعة من القوانين والسياسات لتحقيق تعاون مثمر مع منظمات المجتمع المدني بما يؤدي إلى تحسين ترتيبها العالمي في مجال التنمية البشرية.[٩]

وفي ظل هذا المناخ كله، فإن الفساد يبدو مستشريا بشكل لا يمكن لمصر أن تتحمله، ووفقا لتصريحات الدكتور صفوت النحاس، رئيس الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة فإن النيابة الإداريه وحدها تحقق في نحو ٧٠ ألف قضية فساد سنويا، هذا غير ما تحققة جهات قضائيه اخري.[١٠] وفي تقريره السنوي الرابع عشر الذي يصدره مركز أبحاث هيرتدج المحافظ، والذي مقره الرئيسي في واشنطن وينشر سنويا بالتعاون مع صحيفة الوول ستريت جورنال الاقتصادية ان مصر تحت المعدل القياسي للاقتصاد الحر بسبب انتشار الفساد الحكومي، وأن «رشوة» موظفي الدولة في المناصب المتدنية أصبحت «جزءًا من الحياة اليومية»، وأن «هناك ادعاءات بفساد ضخم بين مسئولين رفيعي المستوى» في مصر.[١١] وسوف نناقش وعلي التوالي، مدي الحمايه القانونية للمال العام، ثم أسباب إهدار المال العام في مصر، وأخيرا مقترحات محدده للتصدي للظاهرة.

١- الحماية التشريعية للمال العام

شمل التشريع المصري العديد من النصوص القانونية التي جرمت الاعتداء والاستيلاء علي المال العام أو الإضرار به، سواء في الدستور المصري أو القوانين واللوائح التنفيذية، وبداية فمن المعلوم أن مصر قد انضمت إلي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في ٢٠٠٤/٩/١١ أي بعد عام من توقيعها في ٢٠٠٣/١٢/٩، وقد أصبحت نافذة ولها قوة القانون بالتصديق عليها ونشرها بالجريدة الرسمية في ٢٠٠٧/٢/٨.[١٢]

كما أن الدساتير المصرية المتعاقبة قد تواترت علي تقرير الحماية القانونية للمال العام، بداية من دستور ١٩٥٦ والذي نص في المادة ٢٧ منه علي أن «للأموال العامة حرمة وحمايتها

واجب علي كل مواطن»، تلاه في ذلك دستور ١٩٦٤ فيما نصت عليه المادة ١٥ منه علي أن «للأموال العامة حرمة وحمايتها واجب علي كل مواطن، وعلي المواطنين حماية ودعم ملكية الشعب باعتبارها أساساً للنظام الاشتراكي ومصدراً لرفاهية الشعب العامل وقوة الوطن»، وقد حافظ دستور ١٩٧١ علي هذا النص فيما تضمنته المادة (٣٣)، كمااستحدث مادة أخري وهي المادة (٢٩) منه والتي نصت علي أنه «تخضع الملكية لرقابة الشعب وتحميها الدولة. وهى ثلاثة أنواع: الملكية العامة والملكية التعاونية والملكية الخاصة.»[١٣]

ولم تنل التعديلات الدستورية التي تمت عام ٢٠٠٧ من تلك الحماية، إلا بالقدر القليل الذي يتماشي مع توجه الدولة إلي سياسية السوق الحرة فعدلت نص المادة ٣٣ من الدستور لتصبح علي النحو التالي «للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقا للقانون». وتم حذف عبارة «علي المواطنين حماية ودعم ملكية الشعب باعتبارها أساساً للنظام الاشتراكي ومصدراً لرفاهية الشعب العامل وقوة الوطن»

وقد أولي المشرع المصري اهتماماً كبيراً بجرائم إهدار المال العام فأفرد لها بابين من أبواب قانون العقوبات المصري وهما الباب الثالث والرابع من الكتاب الثاني من القانون، فعرض في الباب الثالث لجريمة الرشوة والجرائم المتعلقة بها، وخصص الباب الرابع لجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه.

وقد اعتبر المشرع المصري كل موظف عمومي طلب لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ وعداً أو عطية لأداء أعمال وظيفته حتى وأن كان يعتقد خطأ أو يزعم أنه من أعمال وظيفته أو للامتناع عنه أو للإخلال بواجباتها أو كمكافأة على ما وقع منه مرتش، ولو لم يقصد عدم القيام بذلك العمل أو عدم الامتناع عنه أو عدم الإخلال بواجبات الوظيفة. حتى وإن كان ذلك كله بغير اتفاق مسبق. وسن عقوبات تصل إلي الأشغال الشاقة المؤبدة. كما عاقب المشرع الراشي أيضا بنفس العقوبة المقررة للمرتشي.

والمشرع كان حريصاً علي عرض كافة أشكال الرشوة فجرمها علي اختلاف المقابل فأعتبر رجاء التوصية أو الوساطة أو استعمال النفوذ (الحقيقي أو المزعوم) للحصول أو لمحاولة الحصول من أية سلطة عامة على أعمال أو أوامر أو أحكام أو قرارات أو نياشين أو التزام أو ترخيص أو اتفاق (توريد أو مقاولة) أو على وظيفة أو خدمة أو أية هوية من أي نوع رشوة.

كما عاقب المشرع المصري أيضا علي الاستيلاء علي المال العام أو تسهيل الاستيلاء أو التربح أو تسهيل تربح الغير من المال العام، كما جرم الأفعال التي من شأنها الإضرار بالمال العام عن عمد أو حتى عن إهمال طالما حققت الأفعال التي أتاها الموظف العام ضرراً أصاب

المال العام. كما عاقب المشرع علي قيام الموظف العام بتحصيل أموال غير مستحقة وهو ما سماها بجريمة (الغدر).

ذلك بالإضافة إلي سن المشرع لقانون خاص يحاسب ويراقب القائمين بالوظائف العامة، فشرع القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ بشأن الكسب غير المشروع، أخضع فيه:

القائمون بأعباء السلطة العامة، وسائر العاملين في الجهاز الإداري في الدولة عدا فئات المستوى الثالث.

رئيس وأعضاء مجلس الشعب ورؤساء وأعضاء المجالس الشعبية المحلية وغيرهم ممن لهم صفة نيابية عامة سواء كانوا منتخبين أو معينين.

رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها، عدا شاغلي فئات المستوى الثالث.

رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة، وسائر العاملين بالشركات التي تساهم الحكومة أو الهيئات العامة أو المؤسسات العامة أو الوحدات الاقتصادية التابعة لها بنصيب في رأسمالها، وذلك فيما عدا الأجانب والعاملين الذين يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.

رؤساء وأعضاء مجالس إدارة النقابات المهنية والاتحادات العمالية والنقابات العمالية العامة، والجمعيات الخاصة ذات النفع العام.

رؤساء وأعضاء مجالس الإدارة وسائر العاملين بالجمعيات التعاونية، عدا العاملين الذين لا يجاوز أجرهم ما يعادل نهاية الربط المالي للمستوى الثالث.

العمد والمشايخ.

مأمورو التحصيل والمندوبون له والأمناء على الودائع والصيارف ومندوبو المشتريات والمبيعات أعضاء لجان الشراء والبيع في الجهات المشار إليها في البنود السابقة.

الممولون الخاضعون لنظام البطاقة الضريبية المقرر بالقانون رقم ٨٢ لسنة ١٩٧٣ إذا جاوز مجموع معاملات الممول مع الجهات المبينة بالقانون المذكور، خمسين ألفا من الجنيهات.

وقد أعطي الحق لرئيس الجمهورية أن يضاف بقرار فئات أخرى بناء على اقتراح وزير العدل إذا اقتضت ذلك طبيعة العمل الذي يقومون عليه.

واعتبر المشرع في هذا القانون أن كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة هو كسب غير مشروع.

بل اعتبر أن كل زيادة في الثروة تطرأ بعد تولى الموظف الخدمة أو قيام الصفة أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تناسب مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها. هي ناتجة عن استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف، ورغم أن هذا خروج علي القاعدة العامة في افتراض حسن النية بأنه يجب علي الجهة القضائية أن تثبت استغلاله للوظيفة العامة، إلا أن المشرع ارتأ حفاظا علي المال العام أن ينص علي ذلك.

وقد حدد قانون الكسب غير المشروع عقوبة كل من استغلال الوظيفة العامة فيما نصت عليه المادة ١٨ من القانون من أنه «كل من حصل لنفسه أو لغيره على كسب غير مشروع يعاقب بالسجن و بغرامة مساوية لقيمة الكسب غير المشروع فضلا عن الحكم برد هذا الكسب. ولا يمنع انقضاء الدعوى الجنائية بالوفاة من رد الكسب غير المشروع بحكم من محكمة الجنايات المختصة بناء على طلب إحدى الهيئات المنصوص عليها في المادة (٥) خلال ثلاث سنوات من تاريخ الوفاة.وعلى المحكمة أن تأمر في مواجهة الزوج والأولاد القصر الذين استفادوا من الكسب غير المشروع بتنفيذ الحكم بالرد في أموال كل منهم بقدر ما استفاد. ويجوز لها كذلك أن تأمر بإدخال كل من استفاد فائدة جدية من غير من ذكروا في الفقرة السابقة ليكون الحكم بالرد في مواجهته ونافذا في أمواله بقدر ما استفاد.»

كما تضمن القانون عقوبات أخري علي من يتخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية من الخاضعين لهذا القانون أو قدموا بيانات غير صحيحة، فنصت المادة ٢٠ من القانون علي أنه « كل من تخلف عن تقديم إقرارات الذمة المالية في المواعيد المقررة يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن عشرين جنيها ولا تزيد على خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ويعاقب بالحبس أو بالغرامة التي لا تقل عن مائة جنيه ولا تزيد على ألف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين كل من ذكر عمداً بيانات غير صحيحة في تلك الإقرارات.»، كما نص علي

عقوبة الحبس والغرامة أو بإحدي هاتين العقوبتين كل من أبلغ كذباً بنية الإساءة عن كسب غير مشروع ولو لم يترتب على ذلك إقامة الدعوى[١٤].

بالإضافة إلي تلك التشريعات العقابية، فإن هناك العديد من القوانين التي تعاقب الموظف العام أو المكلف بخدمة عامة بعقوبات تأديبية، إذا خالف قوانين التي تحكم عمله سواء في إدارة المال العام أو التصرف فيه أو استعماله، إذا لم يترتب علي ذلك أضرار بالمال العام منها:

قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨ ولائحته التنفيذية التي نصت في المادة ١٤١ منها علي أن «يتعرض المسئول عن مخالفة أحكام هذه اللائحة من العاملين بالجهات التي تسري عليها للمساءلة التأديبية دون الإخلال بحق إقامة الدعوى المدنية والجنائية ضده عند الاقتضاء»[١٥].

قانون الموازنة العامة رقم ٥٣ لسنة ١٩٧٣ في المادة ٣٤ منه والتي اعتبرت أن

المخالفات المالية التي تتمثل في «عدم تقديم الجهة للموازنة أو الحسابات الختامية أو الميزانية العمومية الخاصة بها، أو بياناتها التفصيلية أو تقديمها غير مستوفاة أو في موعد يجاوز المواعيد المحددة، أو يجاوز الإعتمادات المدرجة بالموازنة دون الحصول على الموافقة والترخيص المالي اللازمين أو الأمر بالصرف في حالة تجاوز اعتمادات باب من أبواب الموازنة قبل الحصول على موافقة مجلس الشعب أو مخالفة أي حكم من أحكام هذا القانون والقرارات واللوائح الصادرة تنفيذاً له.

قانون العاملين المدنين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ والذي نظم جزاءات تأديبية علي كل موظف من العاملين بالدولة إذا خالف أو أهمل ولم يترتب علي أهماله جريمة من المنصوص عليها بقانون العقوبات فنصت المادة ٧٨ منه علي أنه « كل عامل يخرج على مقتضي الواجب في أعمال وظيفته أو يظهر بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة يجازى تأديبياً.ولا يعفى العامل من الجزاء استناداً إلي أمر صادر إليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة كان تنفيذاً لأمر مكتوب بذلك صادر إليه من هذا الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة إلي المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده.ولا يسأل العامل مدنياً إلا عن خطئه الشخصي» وحددت المادة ٨٠ من ذات القانون الجزاءات التأديبية التي يجوز توقيعها علي العامل بدايتا من الإنذار،وتأجيل مواعيد استحقاق العلاوة لمدة لا تجاوز ثلاثة أشهر، والخصم من الأجر لمدة لا تجاوز شهرين في السنة. وانتهاء بالوقف عن العمل لمدة لا تجاوز ستة أشهر مع صرف نصف الأجر. والفصل من الخدمة.»

ونري مما سبق أن المشرع المصري اهتم بالمال العام وحمايته اهتماماً كبيراً، وسن القوانين التي تجرم الاستيلاء عليه أو إهداره إلا أن هناك سؤالاً مازال يطرح نفسه إذا **كان التشريع المصري بكل هذه الصرامة فكيف يتم إهدار تلك المبالغ الطائلة من الأموال العامة؟**

١- أسباب إهدار المال العام في مصر.

من وجهة نظري فهناك عدة أمور يمكن أن نرجع إهدار المال العام إليها:

أن المشكلة الأساسية في قضايا إهدار المال العام تكمن في عدم اتصال علم الجهات القضائية بوقائع إهدار المال العام، ففي الغالب تحرص الجهة التنفيذية أو الشخصية الاعتبارية العامة علي التكتم علي هذا النوع من المخالفات المالية والقانونية، كما أن المواطنين بشكل عام ليس لديهم الوعي أو الجراءة الكافية للإبلاغ عن تلك الجرائم، هذا بالطبع مع عدم تناسب تمكين بعض الجهات الرقابية مثل الجهاز المركزي للمحاسبات من الإبلاغ عن الجرائم، وان كان نص علي في مادته الخامسة منه علي أنه «يختص الجهاز

بفحص ومراجعة القرارات الصادرة من الجهات الخاضعة لرقابته في شأن المخالفات المالية التي تقع بها وذلك للتأكد من أن الإجراءات المناسبة قد اتخذت بالنسبة لتلك المخالفات والمسئولين عن ارتكابها ويتعين موافاة الجهاز بالقرارات المشار إليها خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدورها مصحوبة بكافة أوراق الموضوع وأن هناك خللاً في قوانين المنظمة لأداء بعض الجهات الرقابية مثل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات بما لا تسمح لتلك الجهات من إبلاغ الجهات القضائية عن أي جرائم مالية قد تكتشفها.» وفي الغالب تلك الجهات الإدارية التي تخضع إلي رقابته بالمماطلة في الرد وتسويف الأمور وللجهات الإدارية قول مأثور للرد علي تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات «سوف **نراعي ذلك في المستقبل**».

أن بعض القوانين مثل قانون المناقصات والمزايدات وقانون الموازنة العامة يسمح بعدد كبير من المخالفات التي تتعلق بعمليات الإسناد المباشر بمنح سلطات واسعة لبعض رؤساء المصالح والوزراء في السماح بعمليات إسناد بالأمر المباشر علي النحو الذي سنعرضه في طبيعة المخالفات التي رصدتها الوحدة القانونية.

أن بعض القوانين قد قيدت من سلطات الجهات القضائية في تحريك الدعوى سواء الجنائية أو التأديبية علي سبيل المثال قانون الموازنة العامة الذي قد قصرت سلطة أحالة المخالفات التي ترد علي تطبيق بنود الموازنة العامة علي وزير المالية فقط دون غيره.

أن بعض المخالفات التي أوردها المشرع في قوانين مهمة مثل قانون المزايدات والمناقصات وقانون الموازنة العامة اعتبرها المشرع من قبيل المخالفات الإدارية وتقتصر فيها العقوبة علي الجزاءات التأديبية.علي الرغم من أنه قد يترتب عليها أضرار بالغة.

عدم إعمال بعض النصوص العقابية المهمة مثل نص المادة ١١٦ مكرر (أ) فيما قررته من أن «كل موظف عام تسبب بخطئه في إلحاق ضرر جسيم بأموال أو مصالح الجهة التي يعمل بها أو يتصل بها بحكم وظيفته أو بأموال الغير أو مصالحهم المعهود بها إلى تلك الجهة بان كان ذلك ناشئا عن إهمال في أداء وظيفته أو عن إخلال بواجباتها أو عن إساءة استعمال السلطة، يعاقب بالحبس وبغرامة لا تجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين وتكون العقوبة الحبس مدى لا تقل عن سنة ولا تزيد على ست سنوات وغرامة لا تجاوز ألف جنيه إذا ترتب على الجريمة إضرار بمركز البلاد الاقتصادي أو بمصلحة قومية لها.»

٣- مقترحات للحفاظ علي المال العام.

يمكن عمليا الحفاظ علي المال العام أو علي الأقل تخفيض عمليات إهداره عبر عدد من الخطوات.

٣-١. تشجيع المواطنين في القيام بعمليات البلاغ عن إهدار المال العام أو الإفساد فيه بأي وسيله من الوسائل، وربما اقتضي لك التعريف أكثر بالحق في البلاغ المقرر في قانون الإجراءات الجنائية فضلا عن البدء في تنفيذ برنامج لحماية الشهود.

٣-٢. إعادة الاعتبار الي المجالس الشعبية المحليهة، ليس فقط بضمان نزاهة الأنتخابات ولكن ايضا إعادة الحق في الأستجواب وسحب الثقه إليها، حتي يمكن لها أن تقوم بدورها في حماية المال العام.

٣-٣. تعديل قانون الجهاز المركزي للمحاسابت بحيث يكون من واجبه إبلاغ النيابة العامه بكل الوقائع التي يكتشفها أثناء رقابته للمال العام، مع تقديم ما تحت يده من مستندات بشأنها.

٣-٤. أن يتم تفعيل نص المادة ١١٦ عقوبات بشأن إهمال الذي يؤدي إلي إهدار المال العام، والتوصيه لدي المستشار النائب العام بتشجيع وكلائه علي تحرك الدعوي العموميةبتلك المادة ضد كل من يهمل في الحفاظ علي المال العام بقطع النظر عن توافر ركن العمد لديه أو حتي سلامة نيته.

نجاد البرعي

محام بالنقض

الرئيس التنفيذي

المجموعة المتحدة محامون مستشارون قانونيون.

الهوامش:

* "المال السايب" ورقة مقدمة لصالح المركز المصري للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

1- http://openbudgetindex.org/files/KeyFindingsArabic.pdf وللاطلاع علي النتائج الكامله يمكن مراجع www.openbudgetindex org

٢- يمكن مراجعة.

الأمن القومي العربي واستراتيجية تحقيقه، لواء عدلي حسن سعيد ص ١١

الأمن القومي العربي: دراسة في الأصول، د. علي الدين هلال، مجلة شؤون عربية، عدد ٣٥ ص ١٢.

الأمن القومي، عبد الكريم نافع ص ٦٥.

الأمن القومي والأمن الجماعي الدولي، د. ممدوح شوقي ص ٣٤

٣- في مارس ٢٠٠٩ أصدر البرلمان بمجلسيه تفويضاً للرئيس في شراء السلاح يستمر حتي عام ٢٠١٢ مع العلم أن هذا التفويض يتجدد منذ هزيمة يونيو ١٩٦٧ .ووفقا لصحيفة المصري اليوم الصادرةفي ٢٤ مارس ٢٠٠٩ فقد وافق البرلمان علي ذلك باغلبية أكثر من الثلثين المطلوبين رغم اعتراض العديد من أعضاء البرلمان .

٤- هذا الجزء نقلا عن د. عبد الفتاح الجبالي ورقة غير منشورة حول دور أعضاء المجالس المحلية في إعداد الموازنة العامة ومراقبة إنفاقها – ورقة مقدمة إلي حلقة نقاشية نظمتها المجموعة المتحدة بالتعاون مع الوكالة الأمريكيه للتنميه الدولية ٣مايو ٢٠٠٩ .

5 - G=crs&155034=DlsweN?xpsa.sliateDsweN/sweN/ESAC/ofni.rehsabum.www//:ptth

٦- يمكن مراجعة تقرير وزارة الإستثمار – بوابه الإستثمار في مصر

./tpygE02%ngieroF/srotacidnI_dna_stropeR/snoitacilbuP/retneC02%noitamrofnI/GE-ra/latroP_loM/ge.vog.tnemtsevni.www//:ptth

٧- د. عبد الفتاح الجبالي اشكاليات الإنفاق الصحي في مصر – مائدة مستديرة نظمتها المبادرة المصرية للحقوق الشخصية منشورة علي موقعها 075162822coT_#mth.5011/erutidnepxe_htlaeh/stroper/gro.rpie.www//:ptth

٨- الهيئة العامة للاستعلامات – الكتاب السنوي لعام ٢٠٠٨ mth.12000000000601011//8002tpyge/koobraey/buP/rA/ge.vog.sis.www//:ptth

٩- للمزيد lmth.9609/rabhk2/rsam/moc.ta02.www//:ptth

١٠- للمزيد راجع lmth.391701t/bv/moc.namsotafar.www//:ptth

١١- عرض للتقرير علي 032=DIceS&02933=DltrA?psa.elcitrA/moc.enilnonawhki.www//:ptth

١٢- وفقا للمادة ١٥١ الدستور المصري والتي تنص علي أن «الاتفاقيات الدولية تكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقا للأوضاع المقررة.»

١٣- هذه المادة لم يقابلها مادة أخري في أي من الدساتير المتعاقبة سوي دستور ١٩٦٤ في المادة ١٣ منه.

١٤- من الناحية الأجرائيه فإن قانون الإجراءات الجنائية قد اتاح –بشكل عام– لكل مواطن علم بوقوع بجريمة أن يبادر إلي إبلاغ السلطات العامة فنص في المادة ٢٥ منه علي أنه « لكل من علم بوقوع جريمة يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ النيابة العامة أو أحد مأموري الضبط القضائي عنها، كما ألزم كل موظف عام علم بوقوع جريمة أن يبادر بالإبلاغ عنها فنصت المادة ٢٦ من ذات القانون علي أنه «يجب على كل من علم من الموظفين العموميين أو المكلفين بخدمة عامة أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته بوقوع جريمة من الجرائم التي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى عنها بغير شكوى أو طلب أن يبلغ عنها فورا النيابة أقرب مأمور من مأمور الضبط القضائي.

وفي مرحلتي التحقيق والمحاكمة أعطي المشرع للنيابة العامة والقضاء سلطات أضافية للمحافظ علي المال العام ورده وذلك فيما نصت عليه المواد ٢٠٨ مكرر(أ) ،(د) ، (ج) من أنه «يجوز للنيابة العامة في الأحوال التي تقوم فيها من التحقيق في أدلة كافية على جدية الاتهام في أي من الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات وغيرها من الجرائم التي تقع على الأموال المملوكة للدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة والوحدات التابعة لها أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية العامة وكذا في الجرائم التي يوجب القانون فيها على المحكمة أن تقضى من تلقاء نفسها برد المبالغ أو قيمة الأشياء محل الجريمة أو تعويض الجهة المجني عليها.

وإذا قدرت النيابة العامة أن الأمر يقتضى اتخاذ تدابير تحفظية على أموال المتهم بما في ذلك منعه من التصرف فيها أو إدارتها، وجب عليها أن تعرض الأمر على المحكمة الجنائية المختصة طالبة الحكم بذلك ضمانا لتنفيذ ما عسى أن يقضى به من غرامة أو رد أو تعويض. وللنائب العام عند الضرورة أو في الاستعجال أن يأمر مؤقتا بمنع المتهم أو زوجة أو أولادة القصر من التصرف في أموالها أو إدارتها ويجب أن يشتمل أمر المنع من الإدارة على تعين من يدير الأموال المتحفظ عليها وعلى النائب العام في جميع الأحوال أن يعرض أمر المنع على المحكمة الجنائية المختصة خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره بطلب الحكم بالمنع من التصرف أو الإدارة وإلا اعتبر الأمر كان لم يكن.ينتهي المنع من التصرف أو الإدارة بصدور قرار بان لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أو بصدور حكم نهائي فيها بالبراءة أو بتمام تنفيذ العقوبات المالية والتعويضات المقضي بهما.

بل ذهب المشرع إلي أكثر من ذلك فيما نص عليه من أن لا يحول انقضاء الدعوى الجنائية بالوفاة أو بعد إحالتها إلي المحكمة دون قضائها بالرد في الجرائم المنصوص عليها في المواد ١١٣،١١٢ فقرة أول وثانية ورابعة و ١١٣ مكررا فقرة أولي و ١١٤ و١١٥ من قانون العقوبات، وعلى المحكمة أن تأمر بالرد في مواجهة الورثة والموصى لهم وكل من أفاد فائدة جدية من الجريمة ليكون الحكم بالرد نافذا في أموال كلا منهم بقدر ما استفاد، بل أعطي القانون للمحكمة الحق في الحكم برد المبالغ أو قيمة الأشياء محل الجرائم المشار إليها في المادة ٢٠٨مكررا أو بتعويض الجهة المجني عليها فيها أن بناء على طلب النيابة العامة أو المدعى بالحقوق المدنية بحسب الأحوال ويعد سماع أقوال ذوى الشأن بتنفيذ هذا الحكم في أموال زوج المتهم وأولاده القصر إذا ثبت أنهم آلت إليهم من المتهم وأنها متحصله من الجريمة المحكوم فيها.

١٥- من المعلوم أن قانون المناقصات والمزايدات من أهم القوانين تنظم عملية التعاقدات والشرا البيع الذي تقوم به وحدات الجهاز الإداري للدولة والكيانات الحكومية والأشخاص الاعتبارية العامة.

كشف أسماء حضور الندوة

«دور أعضاء المجالس المحلية فى إعداد الموازنة العامة ومراقبتها»

(الأحد ٣ مايو ٢٠٠٩، قاعة الأميرة- فندق النيل- القاهرة)

أسماء أعضاء المجالس المحلية المشاركة

م	الاسم	المحافظة
٢	مجدي شرابية	البحيرة
٣	طارق أبو الريش	البحيرة
٤	السيد محمد هجرس	البحيرة
٥	يوسف إبراهيم غانم	البحيرة
٦	ناهد البربري	البحيرة
٧	محمد أحمد عشيبة	البحيرة
٨	عبد الونيس علي ناجي	البحيرة
٩	أشرف محمد محروس	البحيرة
١١	هيثم تيسير عثمان	البحيرة
١٢	رأفت مصطفي	الدقهلية
١٦	حسن عزت العشماوي	الدقهلية
١٧	هدي عبد الله محمد	الدقهلية
١٨	ميرفت نصر محمد	الدقهلية
١٩	عمرو عبد العزيز	الدقهلية
٢٢	ناجي فودة بدر الدين	الدقهلية
٢٣	نبيل الديب	الدقهلية
٢٤	خالد عبد الرحمن	الغربية
٢٦	محمد السيد عامر	الغربية
٢٧	نجاح عبد الحي شلبي	الغربية
٢٨	السيد أحمد عبد القادر ربيع	الغربية
٢٩	ياسر منصور	الغربية
٣٠	محمد شمس الدين عبد المعطي	أسوان
٣١	نجلاء عبد اللطيف محمد	أسوان
٣٢	هاجر سيد جعفر	أسوان
٣٣	صلاح الدين إسماعيل	أسوان
٣٤	خليل عبد الخالق سليمان	أسوان
٣٥	عبد الهادي جمعة محمد	أسوان
٣٦	صديق بحر صديق	أسوان
٣٧	صوفي ابراهيم الصوفي	الفيوم



المجموعة المتحدة

محامون مستشارون قانونيون

٦٥ عاماً فى خدمة القانون

تقدم المجموعة الكثير من الاستشارات المفيدة حول التعامل القانوني مع الأنظمة القانونية المتعددة، كما تساهم في تقديم كثير من الاجتهادات الفقهية، وإرساء عدد من السوابق القانونية والدستورية.

أنشطة المجموعة

تنقسم المجموعة المتحدة إلى عدد من الوحدات المتخصصة يشرف علي كلا منها واحد أو أكثر من الشركاء أو المستشارين ويحدد مجلس إدارة المجموعة خطط العمل ويتابع سير الأنشطة.

أولاً: وحدة العمل القانوني والمحاماة:

يقوم عمل الوحدة بشكل أساسي علي تقديم كافة الاستشارات القانونية وأعمال المحاماة عن طريق مجموعة متكاملة من الخدمات الاستشارية والقانونية:

١- أعمال التعاقد والالتزامات قبل التعاقدية.

٢- المنازعات القضائية المتعلقة بأحكام القانون العام والخاص.

٣- المنازعات المتعلقة بالعمليات التجارية والمنافسة غير العادلة.

ثانياً: وحدة البحث والتدريب :

- وحدة البحث والتدريب هي إحدى وحدات عمل المجموعة المتحدة التي تهتم برفع القدرات القانونية للعاملين بسلك المحاماة.
- تقوم تلك الوحدة بعقد ورش العمل والدورات التدريبية المتخصصة للمحامين الراغبين في تنمية معارفهم ومهاراتهم بالقوانين الناظمة للحقوق والحريات العامة ومعرفة وضعيتها القانونية على الصعيدين الدولي والمحلى.
- كما تقوم الوحدة بعقد تدريبات قانونية لغير القانونين كالصحفيين والإعلاميين حول التشريعات المقيدة للعمل الصحفي والإعلامي وجرائم الصحافة والنشر بهدف تنمية مداركهم بالقوانين الخاصة التي تحكم مجال عملهم.

ثالثاً: وحدة دعم المؤسسات غير الحكومية :

تهتم تلك الوحدة بمساعدة المؤسسات غير الحكومية علي تخطيط ... وكتابة طلبات التمويل، والحصول علي موافقة وزارة الشئون الاجتم... المشروعات وتحضير العقود بين المؤسسات غير الحكومية وبين المموليـ... المشروعات وتقويم نتائج التنفيذ وتدريب المؤسسات غير الحكومية ع... التقارير المالية وتقارير النشاط.

الوكالة الامريكية للتنمية الدولية

هي وكالة امريكية تهتم بالنمو الاقتصادي والزراعة والتجارة والصحة العالمية والديمقراطية وم... الانسانية. ذلك عن طريق مكاتبها الميدانية فى انحاء العالم. وذلك فى شراكة وثيقة مع القط... الطوعية ومنظمات الشعوب الاصلية، والجامعات والشركات الامريكية والوكالات الدولية والحكوم... الوكالات الحكومية، الموقع على شبكة المعلومات الدولية WWW.USAID.GOV

للإتصال بالمجموعة المتحدة:

٢٦أ شارع شريف عمارة الأموبيليا البرج البحري-الدور الثاني شقة٢٣٩&٢٢١ - القاهرة - مصر

هاتف : ٢٣٩٢٦٩٠٧ - ٢٣٩٦١٧٣٢ - ٢٣٩٦١٧٢٦ - فاكس : ٢٣٩٥٢٣٠٤

E-mail : info@ug-law.com - Website: www.ug-law.com